

ONDERNEMEN IN DE OPEN SAMENLEVING

Onder redactie van:
Rutger Claassen
Judith van Erp

Boombestuurskunde

Internationale markten zijn de afgelopen decennia sterk mondiaal ontwikkeld en veel bedrijven zijn in deze geglobaliseerde context uitgegroeid tot belangrijke, quasi-politieke spelers. Deze stormachtige economische ontwikkelingen bieden kansen en welvaart aan velen, maar kennen ook schaduwzijden, van milieuschade tot belastingontwijking. In deze bundel verkennen de auteurs het idee van de 'open samenleving' om vat te krijgen op deze nieuwe realiteit.

De open samenleving naar het ideaal van Popper, waarin mensen de vrijheid hebben om hun mening uit te drukken, initiatief te nemen en elkaar tegen te spreken, wordt gezien als de grondslag voor vrijheid, welvaart en vooruitgang. Deze bundel onderzoekt of de toegenomen openheid van markten de open samenleving als politiek ideaal dichterbij heeft gebracht. De auteurs werpen vanuit verschillende perspectieven een kritisch licht op de bedreigingen die voortvloeien uit mondiale markten en de toegenomen macht van ondernemingen. Ze stellen óók de vraag of het gedachtegoed van de open samenleving inspiratie kan bieden bij het tegengaan van die bedreigingen. Kunnen nieuwe vormen en interpretaties van 'openheid' worden gevonden, die tegenwicht bieden tegen de excessen van de vrijemarkteconomie?

ISBN 978-94-6236-967-2

9 789462 369672 >

Boombestuurskunde

Ondernemen in de open samenleving

Ondernemen in de open samenleving

Rutger Claassen & Judith van Erp (red.)

Boom bestuurskunde
Den Haag
2019

Omslagontwerp: Textcetera, Den Haag
Opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

ISBN 978-94-6236-967-2
ISBN 978-94-6274-638-1 (e-book)
NUR 741

www.boombestuurskunde.nl

INHOUD

INTRODUCTIE

Rutger Claassen & Judith van Erp

In het normatieve ideaal van de democratische rechtsstaat is de samenleving een open samenleving. Karl Poppers beroemde boek *De open samenleving en haar vijanden* (1945) vormt de intellectuele grondslag voor het idee van de open samenleving. Centraal in Poppers open samenleving staan individuele vrijheid en rechten. Initiatief, experiment en diversiteit van meningen en perspectieven kunnen in open samenlevingen floreren.

Poppers concept van de open samenleving wordt meestal in verband gebracht met de controle van politieke macht. Het gedachtegoed van de open samenleving kwam op in de eerste helft van de twintigste eeuw, in een tijd dat de voornaamste bedreiging van democratie en individuele rechten en vrijheden kwam van autoritaire uitoefening van staatsmacht. Poppers gedachtegoed wordt echter ook vaak verbonden met de vrijemarkteconomie, waarin grotere welvaart voortkomt uit vrije concurrentie en beperking van marktmacht en monopolies. De open samenleving houdt daarmee ook de belofte in zich van welvaart, kansen, en economische vooruitgang. In de realiteit van hedendaagse, neoliberale markteconomieën wordt openheid echter vaak in verband gebracht met instabiliteit en onzekerheid. Wat is de betekenis van het ideaal van de open samenleving in de werkelijkheid van de huidige geglobaliseerde markteconomie? Heeft de toegenomen openheid van markten de open samenleving als politiek ideaal dichterbij gebracht? Of moeten er grenzen worden gesteld aan openheid in economische zin?

Internationale markten hebben de afgelopen jaren een duizelingwekkende groei doorgemaakt, waarbij afstanden, grenzen en natiestaten er steeds minder toe doen. Door globalisering, technologische ontwikkeling, en digitalisering kunnen producten, informatie, kennis, arbeid en kapitaal op ongekende schaal en met ongekende

snelheid worden uitgewisseld. In de mondiale economie zijn we meer verbonden dan ooit tevoren, en dat biedt mogelijkheden voor samenwerking en innovatie – en daarmee welvaart en ontwikkeling voor mensen. Aan de andere kant zijn door globalisering en complexiteit nieuwe risico's ontstaan die onevenredig drukken op zwakke groepen. Het vervagen van fysieke grenzen biedt ook nieuwe gelegenheden voor schadelijk gedrag van ondernemingen buiten het bereik van de wet, waardoor ongelijkheid toeneemt.

Een andere ontwikkeling is dat in vergelijking met een eeuw geleden de macht van ondernemingen in de huidige, geglobaliseerde samenleving enorm is gegroeid. Ondernemingen hebben niet alleen een economische betekenis – het zijn quasi-politieke instituties geworden (Ruggie, 2018). Globalisering maakt het voor ondernemingen gemakkelijker om onethische praktijken af te schermen, door ze uit te besteden aan lokale producenten, verantwoordelijkheid te ontwijken, schade te verbergen in complexe ketens en producten, belastingen te ontwijken, en financiële constructies te ontwikkelen waarop toezicht moeilijk is. Dat leidt tot bedreigingen van vrijheid, democratie en gelijkheid. Het is inmiddels ook duidelijk dat schendingen van mensenrechten evenzeer van ondernemingen komen als van staten. Economische elitevorming, extreme inkomensongelijkheid en samensmelting van economische en politieke macht vormen ook een bedreiging voor open samenlevingen en democratische processen (Hackett Fischer, 2014). Tot slot hebben grote ondernemingen niet alleen economische macht en politieke invloed, maar ook 'ideeënmacht', zoals wordt uitgedrukt in de uitspraak dat 'Facebook defines who we are, Amazon defines what we want and Google defines what we think' (Dyson, 2012, p. 308).

Binnen de Universiteit Utrecht zijn de instituties van de open samenleving een strategisch onderzoeksthema. Deze bundel is voortgekomen uit het interdisciplinaire onderzoeksplatform 'Markten en Ondernemingen in de Open Samenleving' en stond centraal in een seminar met dezelfde titel op 14 februari 2019. De verschillende bijdragen in deze bundel onderzoeken de bedreigingen voor de open samenleving die uit de integratie van internationale markten en

de toegenomen politieke betekenis van machtige ondernemingen voortvloeien. Ze stellen *óók* de vraag of het gedachtegoed van de open samenleving inspiratie kan bieden bij het tegengaan van die bedreigingen. Kunnen nieuwe vormen en interpretaties van ‘openheid’ worden gevonden, die tegenwicht bieden tegen de excessen van de vrijemarkteconomie?

Rutger Claassens bijdrage geeft een filosofische analyse van het concept van de open samenleving. Hij benadrukt daarbij dat een open samenleving een bepaalde mate van economische gelijkheid moet afdwingen. Markten zijn – net als de democratische politiek – een antagonistische arena, waar de sterkeren de zwakkeren blijvend kunnen domineren. Dat risico is reëel: historici laten zien dat open markten zo’n zelfondermijnende tendens in zich hebben, waardoor de openheid van de economische strijd verloren gaat. Dit openhouden van een economisch *level playing field* vereist een vooruitgangsgeloof, waarin het verval van open markten kan worden gekeerd doordat de open samenleving zich in een collectief leerproces daartegen teweer stelt.

Mark Sanders vertrekt eveneens vanuit het idee van de open markt als een vorm van betwistbare orde. Ondernemers moeten daarin altijd de status quo kunnen uitdagen. Voor hem staat daarom in een open samenleving centraal dat de uitdagers van de gevestigde orde een eerlijke kans krijgen. Daarvoor zijn instituties nodig die zulke kansen verschaffen. Sanders bespreekt in dit kader voorstellen tot verbetering van de kredietvoorziening aan ondernemers, de invoering van een negatieve inkomstenbelasting (vergelijkbaar met een basisinkomen) en de beperking van het patentrecht. Elk van deze maatregelen versterkt de capaciteit van ondernemers om met nieuwe ideeën, methoden en producten de dynamiek in de markt gaande te houden.

Joost de Laat bespreekt in zijn bijdrage de rol van mondiale instituties in open markten, meer specifiek de rol van de Wereldbank. Hij laat zien hoezeer in de moderne, open samenleving niet alleen geld, maar ook kennis een belangrijke voorwaarde is voor ontwikkeling.

De Wereldbank heeft zich getransformeerd van een bancaire instelling die toegang biedt tot financiële middelen, naar een institutie die ook toegang biedt tot kennis. Die rol is inmiddels minstens even belangrijk.

Popper nam de wetenschap als voorbeeld van een proces waarin de zoektocht naar de waarheid altijd open blijft. In haar bijdrage betoogt Friederycke Haijer dat dit ook geldt voor het strafrecht. Zij onderzoekt dit in de context van het strafbaar opereren van multinationale ondernemingen. Tot voorbeeld dient de zaak Vimpelcom, van een multinational die in Oezbekistan steekpenningen betaalde. Zij laat zien dat de schikkingsprocedure die volgde niet verenigbaar is met een open zoektocht naar de waarheid over wat er precies gebeurd is. Waarheid dreigt hier te worden gedicteerd door economisch belanghebbenden, niet in een transparant proces van strafrechtelijke waarheidsvinding.

Ook Judith van Erp richt zich op transparantie als een belangrijke eis in een open samenleving. Van ondernemingen wordt verwacht dat zij transparant zijn, met name over hun inspanningen met betrekking tot mensenrechten, werkomstandigheden, en milieuverontreiniging. Maar maken ondernemingen die belofte wel waar? Van Erp laat zien dat transparantie nog geen garanties biedt voor goede resultaten. Bovendien bekritiseert zij de marktlogica van waaruit ondernemingen hun transparantieverplichtingen invullen, waardoor transparantie slechts gericht is op een beperkte set marktpartijen, in plaats van op alle burgers. Transparantie bieden is daarmee zelf een betwiste, politieke daad.

Een eveneens kritische analyse van vermeende voordelen van transparantie biedt Mirko Schäfer's bijdrage over sociale mediaplatforms. Het internet, en sociale mediaplatforms in het bijzonder, zijn hét symbool van openheid en delen van informatie. Schäfer laat echter zien hoe het verdienmodel van deze platforms, maar ook de aandacht die 'mainstream' journalisten geven aan sociale mediaberichten, leiden tot filterbubbels, haatspraak, radicalisering en verdeelheid, en daarmee de open samenleving in gevaar brengen.

De afsluitende bijdrage van Elaine Mak stelt de vraag naar de legitimiteit van machtsuitoefening in de open samenleving. Ten opzichte van het ideaal van de klassieke, democratische rechtsstaat waarbij de instituties van de staat verantwoordelijk zijn voor de handhaving van grondrechten, zijn de rollen en verhoudingen veranderd. Nu ondernemingen in toenemende mate machtige actoren worden, dringt zich de vraag op in hoeverre zij verantwoordelijkheid dragen voor het waarborgen van de open samenleving. Mak concludeert dat de focus is verschoven van formele en hiërarchische institutionele verhoudingen als bron van legitimiteit, naar inhoudelijke en procedurele legitimiteit waarin het gaat om de inhoudelijke overtuigingskracht van argumenten. Dat vraagt om waarborgen voor een open uitwisseling waarbij verschillende visies tot hun recht kunnen komen.

Literatuur

Dyson, G. (2012). *Turing's cathedral: The origins of the digital universe.* Pantheon.

Hackett Fischer, D. (2014). Constitutional traditions in open societies: A comparative inquiry. *New Zealand Journal of Public and International Law*, *12*(1), 1-39.

Popper, K. (1945). *The open society and its enemies.* London: Routledge.

Ruggie, J.G. (2018). Multinationals as global institution: Power, authority and relative autonomy. *Regulation & Governance*, *12*, 317-333.

DE OPEN SAMENLEVING EN DE VIJAND VAN BINNEN

Rutger Claassen

Inleiding

Het concept van de open samenleving lijkt een revival door te maken. Beroemd gemaakt door de filosoof Karl Popper in zijn *The Open Society and its Enemies* (1945) is het begrip vooral gebruikt als polemische tegenhanger van de 'closed society'.[1] Poppers eigen tijd stond in het teken van de strijd tegen communisme en fascisme als illiberale tegenstanders van het 'vrije Westen'. Nu opnieuw autoritarisme, populisme en 'illiberal democracy' opgeld doen, is het gestegen gebruik van het begrip dan ook goed te begrijpen.

Opmerkelijk genoeg beperkt het gebruik van de term zich echter wel vooral tot de publieke arena (denk aan George Soros' *Open Society Foundation*) en gaan de meeste referenties aan het begrip niet gepaard met een diepgaande analyse van wat een open samenleving precies is. In de wetenschap, en dan met name in de arena waarin Popper de term introduceerde, de politieke filosofie, wordt het begrip zelfs nauwelijks gebruikt. In plaats daarvan concentreren discussies in de politieke filosofie na Popper zich op specifieke theorieën over de democratie en de rechtsstaat, de markteconomie en de wetenschap (om enkele van de belangrijkste instituties van een open samenleving te noemen), en de vraag wat elk van deze zaken inhoudt. Zo zijn er sinds Poppers tijd talloze specifieke theorieën over democratie, rechtsstaat, markt etc. verdedigd door filosofen, maar geen noemenswaardige theorie van de 'open' samenleving. Kan het begrip, als paraplu voor al deze andere begrippen, een zinvolle functie vervullen?

1 Voor een studie die focust op het polemische karakter van Poppers theorie, zie Cornelissen (2014).

Poppers visie op de open samenleving
Poppers begrip van de open samenleving kunnen we uitleggen aan de hand van de tegenstelling tussen open en gesloten samenleving. Dit is een dichotomie op drie met elkaar verbonden niveaus.

Allereerst is er het niveau van de *wetenschap*, of in haar premoderne vorm, de 'wereldbeschouwing'. Hoe komen wij tot kennis van de wereld om ons heen? Op dit niveau associeert Popper gesloten met tribale samenlevingen, die in de greep zijn van mythen, taboes en andere irrationele voorstellingswijzen; en contrasteert deze met open samenlevingen waarin de *rede* primair is in het genereren van kennis (Popper, 2015, p. 163-164). De rede is zelf open voor telkens nieuwe inzichten, en drijft op een proces waarin verschillende wetenschappers elkaars inzichten op rationele gronden proberen te weerleggen, om zo steeds een stapje verder te komen. Een open samenleving is er een waarin kennis aan permanente kritiek blootstaat.

Dit is een kenmerk van de wetenschap, maar voor Popper staat het eveneens model voor *de politiek* (en als afgeleide, andere maatschappelijke instituties). Ten tweede is voor Popper een open samenleving dus niet totalitair, maar open in de zin van vrij en democratisch. Individuen kunnen hun eigen leven leiden, en worden niet door politieke autoriteiten onderdrukt wanneer zij tot een afwijkende kaste, klasse of ras behoren. Het politieke leven is democratisch en biedt aan iedereen mogelijkheden tot participatie. De openheid van de politieke organisatie is waarschijnlijk het bekendste kenmerk van de 'open samenleving' in het dagelijks taalgebruik. Zij is echter afgeleid van het eerste niveau. Op het moment dat rationele reflectie de plaats inneemt van een tribale wereldbeschouwing, kunnen persoonlijke levenswijzen en politieke keuzes niet meer worden onderbouwd met verwijzing naar de collectief aangehangen tribale wereldbeschouwing. Met de ontdekking van de rede komt onontkoombaar ook onze vrijheid en dus verantwoordelijkheid om zaken op de ene of andere manier te beschouwen en te organiseren, in beeld.

Beide, de visie op wetenschap en op politiek, vallen voor Popper echter in een breder kader. Dat brengt me op het derde niveau,

dat van de *geschiedfilosofie*. Hier keert Popper zich tegen het 'historicisme', dat hij omschrijft als een poging om de loop van de samenleving, inclusief de politieke ontwikkeling, te begrijpen als verklaarbaar vanuit een historische, onwrikbare ontwikkelingslogica, die zich ontvouwt in de richting van een gegeven einddoel, het lot ('destiny', Popper, 2015, p. 7). Historicisme kan gebaseerd zijn op spirituele, naturalistische, economische of andere 'wetten'. Er is een drijvende wetmatigheid die in essentie al aanwezig is in de dingen, nog voordat zij zich ontwikkeld hebben. De geschiedfilosofie van de gesloten samenleving is teleologisch: zij werkt lineair richting een doel. Sommigen poneren een lineair dalende lijn, waarin maatschappelijke verandering altijd verval ('decay') is (Popper noemt Plato), anderen een stijgende lijn; zij zien de geschiedenis als een ontwikkeling richting *vooruitgang* (Popper noemt Aristoteles, Hegel en Marx). Plato, Aristoteles, Hegel en Marx zijn voor Popper de voornaamste filosofische krachten achter dit historicisme geweest. Hun rol in de legitimatie van totalitaire politieke regimes is in Poppers ogen geen toeval, maar hangt nauw samen met hun geschiedfilosofie. Popper positioneert Plato en Aristoteles als onderdeel van de oligarchische tegenkrachten in het oude Athene, wiens macht gebaseerd was op een tribale wereldbeschouwing, en die nu, met het opkomen van de democratie, hun macht zagen afbrokkelen. De taak van deze filosofen was om het niet langer toegankelijke 'magische geloof' nu te vervangen door een 'rationeel geloof' (Popper, 2015, p. 178). Hegel en Marx zijn moderne voorbeelden die aan de wieg van de twintigste-eeuwse vormen van totalitarisme stonden. Daartegenover is voor Popper de toekomst radicaal open. Het afwijzen van het historicisme opent de weg voor een rationalisme waarin het doel voor de samenleving niet vooraf gegeven is, maar steeds opnieuw door diezelfde samenleving kan worden gesteld.[2]

2 Door 'piecemeal social engeneering' kunnen we verbeteringen tot stand brengen (Popper, 2015, p. 148). Popper past hier de wetenschappelijke methode toe op de politiek.

De titel van Poppers boek refereert aan de 'vijanden' van de open samenleving, vijanden die de samenleving willen 'sluiten' door haar een nieuw doel op te leggen. Hedendaagse aanvallen van nationalistische populisten of religieus-gemotiveerde autocraten kunnen we zien als nieuwe vormen van dezelfde, oude vijand. Maar er is ook nog een andere 'vijand', die van binnenuit komt.[3] Deze 'vijand' komt niet in Poppers vizier, maar is minstens zo belangrijk. Ik wil betogen dat als we het denken over de open samenleving van Popper willen heractualiseren voor onze tijd, die 'vijand' wel in beeld moet komen.

De vijand van binnen

Alle belangrijke instituties van de open samenleving zijn *antagonistisch* gestructureerd. Markt, democratie, rechtspraak, wetenschap: elk van deze instituties is een vorm van georganiseerde competitie of strijd. In het persoonlijk leven kan onze vrijheid zich uiten als louter tegenspraak met ons (eerdere) zelf, kritiek louter als zelf-kritiek. Dat alles is slechts een innerlijke strijd. Maar zodra we de deur uitgaan, bevinden we ons in een veelheid aan antagonistische structuren, die typisch ontbreken in de gesloten samenleving, waar de politieke macht wordt uitgeoefend door een dictatuur, de economie wordt aangestuurd door centrale planners, en wat voor wetenschap doorgaat, wordt gedicteerd door een 'ziener'. De gemeenschappelijke noemer is dat in de gesloten samenleving voor elk van deze maatschappelijke functies één centrum van autoriteit bestaat, terwijl in een open samenleving meerdere spelers concurreren om autoriteit.

Popper beschrijft een gesloten samenleving in organicistische metaforen, als een lichaam waarin alle onderdelen harmonieus samenwerken. Een open samenleving kent echter een voortdurende concurrentie tussen haar leden, en kan dus niet als harmonieus lichaam worden gedacht (Popper, 2015, p. 165). Elders maakt hij duidelijk dat het historicisme wel degelijk ook de noodzaak van

3 Ik gebruik het begrip hier in navolging van Popper, maar de vriend/vijand-dichotomie is buitengewoon problematisch. Zie ook het essay van Elaine Mak in deze bundel.

een strijd poneert. Elke persoon of staat die zich wil ontwikkelen, moet zich op het strijdtoneel van de geschiedenis manifesteren, en proberen zijn persoonlijkheid op te leggen aan anderen. Een strijd om anderen te domineren maakt expliciet deel uit van het historicistische repertoire (Popper, 2015, p. 225). In die zin is het harmonieuze lichaam een beeld dat de eindtoestand beschrijft, nadat de strijd is gewonnen. Daartegenover is de strijd in een open samenleving permanent. Het is een vrij krachtenspel zonder dat ooit een permanente dominantie optreedt. Maar is dat mogelijk?

Strijd gaat om macht, en daarmee is een majeure bedreiging voor elke open institutie dat de macht gemonopoliseerd wordt door de winnaar van de strijd. Zelfs als de formele structuren van het strijdperk blijven bestaan, zodat ogenschijnlijk revisie en kritiek, betwisting en revolutie mogelijk zijn, kan *de facto* één partij een zo sterke machtspositie verworven hebben dat van betwisting geen sprake kan zijn. Een politieke partij die decennialang elke verkiezing wint, blijft formeel onderworpen aan het electorale mechanisme van strijd, maar heeft *de facto* geen concurrenten. Hetzelfde geldt voor een bedrijf dat lange tijd de markt domineert, een wetenschappelijke theorie die niet meer wordt betwist, et cetera. Het paradoxale zit hem daarin dat een spel zonder winnaar niet mogelijk is, maar dat de consequentie van winst is verdere concentratie en consolidatie van macht. Die concentratie is een bedreiging voor de openheid van nieuwe rondes strijd.

Dit brengt ons op wat vandaag de dag misschien wel de belangrijkste vijand van de open samenleving is: de concentratie van economische en politieke macht. In zijn zeer aan te bevelen boek *De onzichtbare hand* beschrijft historicus Bas van Bavel dat de huidige concentraties van vermogens in de meeste westerse landen geen toeval zijn.[4] Ze maken onderdeel uit van een patroon dat hij op basis van uitgebreid historisch onderzoek reconstrueert in zowel moderne als premoderne samenlevingen, van het negende-eeuwse Irak, het middeleeuwse Italië en de vroegmoderne Republiek der Zeven Verenigde Provinciën,

4 Zoals ook onderzocht door de econoom Thomas Piketty in Piketty (2014).

tot de huidige Verenigde Staten. Dat patroon is cyclisch. Aanvankelijk weten sociale bewegingen door middel van opstanden de macht te breken van een feodale elite die de toegang tot arbeid, kapitaal en land heeft gemonopoliseerd. Daardoor ontstaat een relatief vrije, open samenleving, die tevens een markteconomie (of kapitalisme) is, waarin toegang tot arbeid, kapitaal en land vrij verhandelbaar is. Dit leidt tot voorspoed die breed gedeeld wordt in de bevolking. Echter, op een gegeven moment weet een elite van winnaars in het marktspel zich dominante posities te verschaffen en begint economische macht te accumuleren. Vervolgens gebruikt deze nieuwe marktelite deze economische macht om zichzelf toegang te verschaffen tot politieke macht, en de economische spelregels in haar voordeel om te buigen. Vanaf dat moment sluiten de open instituties zich, en verslechtert de kwaliteit van de markt- en politieke instituties. De verdeling van welvaart en politieke macht wordt steeds schever, de samenleving als geheel stagneert, en politieke en economische relaties worden weer net zo hiërarchisch als aan het begin van de cyclus. Deze terugkeer naar de begintoestand kan stabiel zijn voor eeuwen of millennia; niets dicteert dat de weg naar een nieuwe cyclus van voorspoed en openheid wordt gevonden (Van Bavel, 2016).

Het is tegen deze achtergrond dat Van Bavel open samenlevingen eerst en vooral typeert als *egalitaire* samenlevingen. Open samenlevingen, in zijn woorden, zijn samenlevingen ‘met relatief hoge niveaus van sociale openheid (materiële gelijkheid, gelijke mogelijkheden, meritocratie) en politieke openheid (politieke gelijkheid, brede toegang tot besluitvorming, juridische onpartijdigheid)’ (Van Bavel, 2019). De ‘vijand van binnen’, die de open samenleving dreigt te sluiten, kan alleen worden verslagen door een *re-set* van *de bestaande machtsverhoudingen*. Op gezette tijden moet aan winnaars die overheersers dreigen te worden, actief macht worden ontnomen om concurrentie een kans te geven. De neiging is om dit achterwege te laten, omdat winst immers inherent is aan het spel. Maar er is geen spel zonder een bewaking van het antagonistische karakter van de strijd. Een mooi voorbeeld hiervan zijn de basketbal en baseball leagues in de VS, waarin winnende clubs inkomsten moeten afstaan aan lager geclassificeerde clubs. De achterliggende gedachte is dat de competitie niet

meer spannend is als winnende clubs alle revenuen opstrijken, en daarmee de financiële kloof tussen hen en de rest steeds verder vergroten. Wat er gebeurt als zo'n herverdelingsmechanisme achterwege blijft, zien we aan de Champions League in Europa, waar telkens hetzelfde handjevol clubs het miljoenenbal domineert. Het antagonistische karakter van de instituties van een open samenleving moet dus worden bewaakt door *egalitaristische* maatregelen, die de spreiding van kennis, macht en inkomen/vermogen garanderen. Het vrijheidsethos van het spel kan niet zonder een gelijkheidsethos – degenen die dit ontkennen, geven vrij baan aan oligopolistische en oligarchische tendensen.

Maar past zo'n egalitaristisch programma wel in de open samenleving? Invloedrijke filosofen na Popper hebben redenen aangedragen om zowel aan de wenselijkheid als aan de haalbaarheid van een egalitaristisch programma te twijfelen.

De paradox van de doelloosheid

De eerste vraag is: is vanuit de grondgedachte van de open samenleving een egalitaristisch programma wenselijk? Hierboven betoogde ik van wel. De Britse filosoof Michael Oakeshott en de Oostenrijkse econoomfilosoof Friedrich Hayek hebben dit allebei ontkend.[5] Hun filosofie kunnen we lezen als een bijdrage aan het denken over de open samenleving, al gebruiken ze net een andere terminologie. Beiden radicaliseren het idee van een samenleving waarin geen vooraf gegeven lot vastligt, en komen met het idee van een 'doelloze' samenleving.

Oakeshott betoogt dat mensen zich op twee manieren kunnen verenigen (Oakeshott, 1975). Ten eerste kunnen zij *enterprise associations* oprichten, doelgerichte verbanden zoals een kerk, sportclub of bedrijf. Voor deze verbanden is een doel het bezielend element dat de leden verbindt: zij komen samen om dit doel te realiseren, en zodra het doel vervalt, heeft de vereniging geen bestaansrecht meer.

5 Oakeshott wordt meestal niet als liberaal maar als conservatief gekenschetst. Zie daarover, en voor een nadere analyse van de doelloosheid bij Oakeshott, Claassen (2011).

Daartegenover kunnen mensen zich ook verenigen in een doelloos verband, waaraan Oakeshott refereert als de *civil association*. Hij geeft het voorbeeld van een taalgemeenschap. Het spreken van eenzelfde taal verbindt de sprekers en maakt een bepaald type interactie mogelijk; de taal zelf echter dicteert niet wat er gezegd wordt, maar is slechts een faciliterend medium. Door de taal kunnen zij samen handelen; wat zij daarmee doen, is nog onbepaald. De samenleving als geheel, en de staat waarin zij georganiseerd zijn, hoort in Oakeshotts opvatting ook zo'n doelloos verband te zijn; zij organiseren slechts de interacties tussen naar doelen strevende individuen en groepen. Een open samenleving is een ronddrijvend schip op zee, zonder haven of verre kusten als doel. Een vergelijkbaar begrippenpaar wordt geïntroduceerd door Hayek. Hij maakt een onderscheid tussen een 'spontane orde' en een 'gemaakte orde' (Hayek, 1982). Spontane ordes vervullen ook bij hem geen vooropgezet plan, terwijl een gemaakte orde dat wel doet. De markt is bij Hayek (in navolging van Adam Smiths beeld van de 'onzichtbare hand') het primaire voorbeeld van een spontane orde. De hele samenleving kan echter naar analogie van dit beeld worden begrepen. Ook bij Hayek betekent dit dat de staat zichzelf moet begrijpen als dienstbaar aan deze spontane orde. Net als Oakeshott bepleit Hayek geen anarchie (afwezigheid van een staat), maar wel een staat die zich beperkt tot het stellen van *algemene* regels. Deze regels hebben het karakter van spelregels. Ze maken de orde mogelijk, maar bepalen niet haar uitkomsten.

Vanuit dit samenlevingsmodel heeft zowel Oakeshott als Hayek een uitgesproken mening over egalitaristische maatregelen. Die zijn volgens hen uit den boze, want in strijd met het idee van een doelloze orde. Hayek beschrijft hoe de marktorde uitdrukkelijk niet beoordeeld moet worden op haar resultaten, en de vraag of die resultaten rechtvaardig zijn of niet. De markt is een doelloos spel, en '[i]n such a game in which the results for the individuals depend partly on chance partly on their skill, there is evidently no sense in calling the outcome either just or unjust' (Hayek, 1982, II, p. 126). Oakeshott betreurt hoe de staat sinds de negentiende eeuw zich ging bezighouden met het probleem van de armoede, omdat de activiteiten van de verzorgings-

staat wat hem betreft de staat maken tot een 'enterprise association' (Oakeshott, 1975, p. 298-304). Deze anti-egalitaire stellingname in hun theorieën volgt voor hen rechtstreeks uit het concept van de doelloze maatschappelijke orde. De doelloosheid maakt het simpelweg onmogelijk voor de staat om meer te doen dan arbiter te zijn tussen concurrerende individuen.

Wat moeten we hiervan denken? De dichotomieën van Oakeshott en Hayek verhullen naar mijn inzicht dat de open samenleving een paradoxaal concept is. Hoewel het in haar kern de samenleving beschouwt als doelloos, kan immers het bereiken van een open samenleving zelf ook als een soort doelstelling worden gezien: het doel van het handhaven van een doelloze orde. Zoals de filosoof William Galston schreef: 'Like every other form of political community, the liberal state is an enterprise association. Its distinctiveness lies not in the absence but, rather, in the content of its public purposes.' (Galston, 1991, p. 3). Is dit zomaar een woordenspel, waarin men het woord 'doel' onnodig oprekt? Nee. Het handhaven van een open samenleving vereist immers meer dan algemene spelregels: het vereist een actieve bemoeienis met de krachtsverhoudingen tussen de spelers. Een open samenleving kan daarom niet volledig doelloos zijn, de openheid van die orde kan geen argument zijn om met de handen gebonden achterover te zitten daar waar het de verdediging van die openheid zelf betreft. De radicale visie op openheid-als-doelloosheid die Oakeshott en Hayek voorstaan, hoe theoretisch puur ook, kunnen we daarom beter vermijden.

De open toekomst

Een tweede vraag is: is een egalitaristisch programma mogelijk? Met die vraag komen we weer terug bij de geschiedfilosofie. We kunnen twee uitersten onderscheiden.

In de visie van Van Bavel zijn open, egalitaire samenlevingen helaas niet stabiel. De open instituties bieden een speelveld waarop de winnaars van het spel de verliezers uiteindelijk zullen domineren. Het vrije krachtenspel ontaardt altijd weer in een dominantie van een politieke en economische elite, die het verval inzet. Van Bavels

beschrijving van de geschiedenis van open samenlevingen is daarmee niet lineair maar cyclisch. Zij gaat uit van de noodzakelijkheid van verval en verklaart deze van binnenuit. Dit cyclische idee is, in Poppers termen, net zo historicistisch als zijn lineaire broeders en zusters: de geschiedenis wordt geleid door onvermijdelijke bewegingswetten, alleen dicteren die wetten nu een oneindige opeenvolging van cycli. Daarmee is Van Bavels visie precies tegenovergesteld aan die van Francis Fukuyama in zijn beroemde boek *The End of History.* Fukuyama stelde na de val van de Muur (gebruikmakend van een Hegeliaans geschiedfilosofisch perspectief!) dat de liberale democratie het einde van de geschiedenis vertegenwoordigt, in die zin dat er geen concurrerende ideologen over zijn die kunnen claimen over een meer aantrekkelijk samenlevingsmodel te beschikken, zoals het communisme dat lange tijd deed (Fukuyama, 1992). De geschiedenis werkt dus bij hem toe naar het einddoel van een liberale democratie. Fukuyama plaatst dus de open samenleving nadrukkelijk in een teleologisch kader. De figuur van een *onvermijdelijk* einddoel van de geschiedenis wordt bij hem alleen gekoppeld aan het idee van een open samenleving, niet – zoals bij Poppers oude vijanden – aan dat van een gesloten samenleving.

Wat beide tegenovergestelde posities delen, frappant genoeg, is een ontkenning van het idee dat de toekomst open is. Terwijl precies dat idee kenmerkend is voor een open samenleving. De open samenleving heeft tegelijk wel en geen *vooruitgangsgeloof.* Zij moet zichzelf Fukuyama's zekerheid over de ontwikkeling richting een universele acceptatie van de liberale democratie ontzeggen. Maar zij kan zo'n ontwikkeling wel als beter zien dan alternatieve ontwikkelingen, ja zelfs de rationele hoop koesteren dat de geschiedenis uiteindelijk ten goede keert. Zij is het verplicht aan zichzelf om te blijven geloven in de mogelijkheid dat een open samenleving kan worden bereikt. Maar die hoop blijft gegrondvest in onzekerheid of de geschiedenis haar zal teleurstellen of niet.[6] Hoe dan ook, de open samenleving

6 Ik dank Marcus Düwell voor discussies over het perspectief van de open toekomst.

kenmerkt zich echter door het afwijzen van de *noodzakelijkheid* van het bereiken van welk doel (open of gesloten samenleving) dan ook. De toekomst is radicaal open. Het is aan ons om de wetmatigheden te verslaan die op onvermijdelijk verval wijzen, en de geschiedenis op een ander spoor te zetten.

Allemaal mooi en aardig, maar wat als de geschiedenis simpelweg met ijzeren hand erop wijst dat telkens open samenlevingen terugvallen in geslotenheid, zoals Van Bavel beschrijft? Wat als het zojuist beschreven rationele zelfbeeld van een open samenleving (de toekomst is open) clasht met de historische feiten? Kunnen beide met elkaar verzoend worden? Die vraag is niet gemakkelijk te beantwoorden. Ik doe twee suggesties. Ten eerste, de geschiedenis van de open samenleving kan ook een leerproces blijken te zijn. Vergelijk dit met een kleuter die leert fietsen. Eerst is er een tijd dat de kleuter volstrekt niet kan fietsen (de tijd *voor* de allereerste open samenleving). Vervolgens is er een tijd dat de kleuter enkele seconden kan fietsen maar telkens weer valt door gebrek aan evenwicht (het tijdperk van de telkens weer terugvallende open samenlevingen). Tot slot breekt er een tijd aan waarin de kleuter nooit meer valt (de eeuwige open samenleving). Als de geschiedenis zo verloopt, is de beschrijving van de cycli van openheid en sluiting alleen een adequate karakteristiek van het middelste stadium in een langer leerproces, een partiële theorie geldig in een beperkte tussenfase. Wie zal het zeggen?

Dit idee van een leerproces vertrekt vanuit het blootleggen van historische wetmatigheden, maar probeert vervolgens binnen dat kader ruimte te maken voor afwijkende patronen in de toekomst. We kunnen een compromis ook zoeken door vanaf de andere kant te vertrekken, het denken in termen van een open toekomst als uitgangspunt nemend. Vanuit dat vertrekpunt is een al te sterk historisch determinisme zelf een werkzame kracht in de geschiedenis. Historische patronen kunnen ons op risico's en gevaren wijzen, maar de gedachte dat die gevaren *nooit* kunnen worden overwonnen, strookt niet met het geloof dat mensen de geschiedenis 'in eigen hand' kunnen nemen. Precies dat geloof echter is de brandstof van elke opstand tegen een gesloten orde. Waar deterministisch denken prominent wordt, kan dus ook het geloof wegvallen dat de samenleving kan worden gered

van tendensen tot sluiting, en met dat geloof verdwijnt de motivatie tot handelen. Zo wordt het determinisme dan een 'selffulfilling prophecy'.

Conclusie

In dit essay heb ik een andere 'vijand' dan Popper centraal gesteld: niet de krachten die vanuit ideologische motieven een gesloten samenleving proberen te restaureren, maar de onderschatting van de inherente tendens tot sluiting door machtsconcentraties op het open speelveld. Acceptatie van een egalitaristisch programma om dit gevaar te ontmantelen, zo heb ik betoogd, hoort bij een open samenleving. Vervolgens heb ik twee visies besproken die aanvaarding van deze conclusie tegenwerken. Ten eerste was dat de radicale visie die egalitarisme ziet als incompatibel met het primaat van vrije individuen (de doelloze samenleving van Oakeshott, de spontane maatschappelijke orde van Hayek). Ten tweede was er de geschiedfilosofische opvatting dat de loop van de geschiedenis toch niet in onze eigen hand ligt. Tegenover beide heb ik staande gehouden dat de zichzelf openhoudende samenleving een haalbaar en wenselijk toekomstperspectief is – maar succes is uiteraard niet gegarandeerd.

Literatuur

Bavel, B. van. (2016). *The invisible hand?* Oxford: Oxford University Press.

Bavel, B. van. (te verschijnen, 2019). Open societies before market economies: Historical analysis. *Socio-Economic Review*. doi: 10.1093/soceco/mwz007.

Claassen, R. (2011). The conservative challenge to liberalism. *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 14(4), 465-484.

Cornelissen, W. (2014). *Politics between philosophy and polemics: Political thinking and thoughtful politics in the writing of Karl Popper, Leo Strauss, and Hannah Arendt*. Leiden: Instituut voor Filosofie.

Fukuyama, F. (1992). *Het einde van de geschiedenis en de laatste mens*. Amsterdam: Olympus.

Galston, W.A. (1991). *Liberal purposes: Goods, virtues, and diversity in the liberal state*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hayek, F.A. (1982). *Law, legislation and liberty: A new statement of the liberal principles of justice and political economy*. London: Routledge.

Oakeshott, M. (1975). *On human conduct*. Oxford: Clarendon Press.

Piketty, T. (2014). *Capital in the twenty-first century*. Cambridge, MA: Belknap Press.
Popper, K. (2015). *The open society and its enemies*. London: Routledge.

DE OPEN SAMENLEVING IS EEN ONDERNEMENDE SAMENLEVING

Mark Sanders

Inleiding

In 1945 publiceerde Karl Popper zijn invloedrijke werk *The Open Society and its Enemies*. Daarmee zette hij zich af tegen mensen en ideologieën die, in zijn terminologie, de samenleving willen sluiten. Daarmee bedoelde hij de vele stromingen die uitgaan van de gedachte dat de geschiedenis een doel heeft. Dat (alleen) de eigen stroming dat doel kent. En dat daarmee een open discussie over de toekomst kan worden gesloten. Katholieken, protestanten, Marxisten, fascisten, nationalisten, maar ook liberalen en neo-liberalen maken zich hier schuldig aan. Mensen die het ultieme gelijk claimen en daarmee rechtvaardigen dat ze niet meer in discussie of debat gaan, zijn van alle tijden en gezindten. Het valt ook niet mee om, als je echt overtuigd bent van je zaak, nut en noodzaak van een open dialoog nog te erkennen. Als we toch weten dat homoseksualiteit normaal is, waarom zou je dan met moslimextremisten of Nashville-verklaring-ondertekenaars een open debat over dat thema aangaan? Als we weten dat klimaatverandering een feit is, hoezo moeten we dan nog in debat met klimaatsceptici of -ontkenners? Als we weten dat je mensen niet kunt dwingen iets te geloven, waarom zouden we dan een open discussie aangaan met mensen die vinden dat je je geloof niet mag verlaten? Het antwoord is, als ik Popper goed begrijp, dat de definitieve, uiteindelijke en objectieve werkelijkheid domweg niet kenbaar is of bestaat. Dat betekent niet dat alles relatief is en ook wetenschap maar een mening. Maar wel dat elke theorie, stelling of argument altijd en overal ter discussie gesteld moet kunnen worden. We houden iets voor waar tot het tegendeel bewezen is. Popper beschreef zo het belang van betwistbaarheid in de filosofie, in de wetenschap en in de politiek. Betwistbaarheid is de motor van de vooruitgang in het menselijke denken, weten en doen. En het is daarmee belangrijk dat onze instituties die openheid in de samenleving borgen. Dat hoeft niet per se in een liberale democratische orde, maar

met Churchill durf ik wel te zeggen dat dat het minst imperfecte systeem is dat tot op heden is uitgeprobeerd.

Mijn stelling in dit essay is echter dat deze logica ook opgaat in de economie. Schumpeter (1911) beschreef de fundamentele dynamiek in de kapitalistische economie en legde daarmee de grondslagen voor het denken over de ondernemende samenleving. Over die ondernemende samenleving en hoe deze, ook in Europa, in te richten is, ook door mij, al veel onderzoek gedaan (bijvoorbeeld Elert, Henrekson & Sanders, 2019).[1] Uitgangspunt in een ondernemende samenleving is dat ook in de economie instituties betwistbaarheid en daarmee een open samenleving moeten waarborgen. 'Open' moet hier dus niet worden begrepen in de traditioneel economische interpretatie van dat begrip als internationale grenzen overschrijdend. Een open economie in die zin is vaak ook open in de zin van Popper, omdat het buitenland een belangrijke bron van betwisting kan zijn. Maar dat is geen automatisme. Even zo vaak zijn multinationals juist de partijen die de betwistbaarheid inperken. In een ondernemende samenleving moeten de instituties die de toegang tot arbeid, kapitaal en kennis reguleren, zo worden ingericht dat betwistbaarheid, van binnen en buiten, altijd gegarandeerd is. Pas dan is het 'sluiten' van de kapitalistische economie te voorkomen. Dat we in Europa en ver daarbuiten hard op weg zijn juist het tegendeel te laten gebeuren, tonen mensen als Thomas Piketty (2013) en, dichter bij huis, Bas van Bavel (2016) overtuigend aan. Zij laten zien dat een (markt)economie zich sluit wanneer de instituties niet langer de uitdagers ruim baan geven maar juist de status quo en gevestigde belangen laten prevaleren. Bij Piketty (2013) uit zich dat in de accumulatie van het kapitaal in de handen van een steeds smaller wordende elite, terwijl Van Bavel (2016) hier nog aan verbindt dat deze smallere elite zich ook meester maakt van de instituties en zo de regels van het spel in haar

1 De ondernemende samenleving stond centraal in een Europees Horizon2020-project: Financial and Institutional Reforms for an Entrepreneurial Society (FIRES) (www.projectfires.eu), dat ik mocht coördineren van 2015 tot 2018.

voordeel wijzigt. Ook Schumpeter zelf maakte zich hierover grote zorgen. Hij betoogde dat de ondernemers van gisteren er onvermijdelijk naar streven om de monopolisten van morgen te zijn en zag haarscherp in dat ondernemers geen baat hebben bij open concurrentie wanneer ze een markt eenmaal hebben betreden. Verschillende auteurs verschillen van mening over de onvermijdelijkheid van dat proces, maar ook hier zou Popper niet geloofd hebben in een onvermijdelijke loop van de geschiedenis. De vorming van monopolies bij Schumpeter, de renteniersseconomie van Piketty en de *capture* van de politieke instituties door de economische elite in Van Bavel moeten in een open samenleving niet als feit worden geaccepteerd, maar als onwenselijke ontwikkeling worden voorkomen. De verschillende auteurs komen onvermijdelijk ook met andere oplossingen. Piketty pleitte voor hogere belastingen op kapitaal om accumulatie te voorkomen. Van Bavel is daar niet tegen, maar stelt dat het juist de elites zijn die de belastingen bepalen en ziet daarom meer heil in *civil society* en weerstand van onderop terwijl de analyse van Schumpeter beleidsmakers, ook in Europa, inspireerde tot strenge concurrentie- en antimonopoliewetgeving. Mijns inziens vereist het openhouden van de samenleving echter vooral dat de uitdagers van de status quo altijd een eerlijke kans krijgen. Dat is uiteindelijk ook goed voor de uitgedaagden. Ironisch genoeg is het namelijk de betwistbaarheid die ook het voortbestaan van de status quo rechtvaardigt. Er is nog veel onderzoek nodig om hard te maken dat een ondernemende samenleving het tegengif kan zijn voor alle rampspoed die Schumpeter, Piketty, Van Bavel en vele anderen ons voorspiegelden als onvermijdelijke toekomst van het kapitalisme. Maar wat er op het spel staat, maakt dat onderzoek urgent en de moeite waard.

Mijn betoog in dit essay rust op drie argumenten. Ten eerste betoog ik dat de essentie van ondernemerschap het uitdagen van de status quo in onze economie is. Ondernemen heeft voor mij dus niets te maken met zelfstandigheid, risicovol investeren, het runnen van een eigen bedrijf of het patenteren van een uitvinding. Ondernemerschap is pas ondernemerschap als een ondernemer ook de boer opgaat met iets dat een goede oplossing voor een nieuw of een betere voor een bestaand probleem biedt. Ondernemende mensen vind je overal.

Dus ook binnen grote bedrijven, overheden, families, verenigingen en op school. De vraag is of zij, binnen de institutionele kaders waarin ze zich bevinden, in staat worden gesteld om daadwerkelijk de bestaande structuren uit te dagen. En, heel belangrijk, daarbij ook mogen falen. Vervolgens betoog ik dat in goed functionerende markten, maar ook bureaucratieën en coöperatieven zulke ondernemers vanzelf vooruitgang genereren zolang de betwistbaarheid goed geborgd is. In het kort komt het erop neer dat betwistbaarheid leidt tot diversiteit die via een goed selectiemechanisme of ordening leidt tot een stroom van verbeteringen. Ik besluit mijn argumentatie met het punt dat instituties die bepalen wie over welke middelen kan beschikken onder welke voorwaarden, daarmee cruciaal zijn om de betwistbaarheid duurzaam te garanderen. Dat laatste punt illustreer ik vervolgens met enkele voorbeelden van hervormingsvoorstellen uit het FIRES-project. Want we moeten als wetenschappers niet alleen analyseren wat er misgaat. We moeten ook nadenken over hoe het beter kan.

Ondernemen is uitdagen

Wetenschappers, vooral economen, durven niet meer na te denken zonder data. Dus als we praten over de ondernemende samenleving is de eerste vraag van een econoom: hoe meet je die? Daar zijn workshops over gehouden, papers over geschreven en academische carrières aan gewijd. Maar wie begint vanuit de empirie, spant hier het paard achter de wagen. Wat mij betreft begin je met een zuivere definitie, stel je je hypothesen op en ga je dan pas meten. Ondernemerschap is mijns inziens dus niet een toevallig beschikbare categorie in de CBS-beroepenclassificatie of het aandeel mensen dat 'ja' zegt in een survey op een vraag die ze maar half begrijpen. Ondernemerschap is, per (mijn) definitie, het betwisten van een status quo, en ondernemers en ondernemingen zijn daarmee diegenen die de status quo betwisten. Hoe je dat vervolgens gaat meten, is nu even niet mijn probleem. Nota bene, ik maak hier geen onderscheid naar ondernemers die dat doen vanuit nobele motieven, vanuit winstbejag of zelfs pure, destructieve mensenhaat. Voor een econoom doen de motieven niet ter zake. Wat telt, zijn de consequenties. Daarmee valt de volgende licentiehouder voor Starbucks dus buiten mijn definitie, maar is de eerste hipster met die koffie-bakfiets bij het station er dus wel

een. Wetenschappers, vooropgesteld dat ze vernieuwend werk doen, zijn ook ondernemers in hun vak, terwijl directeur-grootaandeelhouders in de autohandel volgens mij maar zelden iets nieuws ondernemen. Ook in de politiek vinden we volop ondernemers. Mensen die de bestaande orde uitdagen, vinden we links, rechts en in het midden. Kirzner (1973) had het lang geleden wel over 'ondernemers' die slechts binnen bestaande markten winstmogelijkheden zien, daarnaar handelen en daarmee de markt in evenwicht brengen, maar ik beken me hierbij tot de school van Joseph Schumpeter: ondernemers en hun ondernemingen brengen geen evenwicht, maar verstoren het juist. Met creatieve destructie blazen ze de status quo op. En dat lukt ze alleen als ze er iets beters voor in de plaats zetten. Zodra ze dat gedaan hebben, worden ondernemers en ondernemingen echter onvermijdelijk onderdeel van de nieuwe status quo. En zodra, ook onvermijdelijk, ze mensen, middelen en talent gaan inzetten om die nieuwe status quo te bewaren, houden ze op ondernemers te zijn en is het de beurt aan de volgende lichting. Want in een evolutie overleeft uiteindelijk niet de sterkste, maar degene die zich het best aan continu veranderende omstandigheden kan aanpassen.

The only way is up; geordende betwistbaarheid

Omdat de mens is mee geëvolueerd met het leven, hebben we als soort sociale mechanismen ontwikkeld om de evolutie van ideeën en technieken in goede banen te leiden. Voor het overgrote deel van onze evolutie leefden mensen in kleine groepen en waren reputatie en vertrouwen (met altijd ook de dreiging van geweld en uitsluiting) genoeg om de interactie tussen mensen te ordenen. Ondernemers die de status quo betwisten, waren er toen ook. En vaak werden ze met harde hand door de groep of de omgeving in het gelid geperst. Maar zij brachten de vooruitgang, al waren er ook vooral veel valse starts, doodlopende wegen en mislukte experimenten. In de egalitaire clanstructuur, waar niemand het monopolie op geweld of overreding heeft, is betwistbaarheid altijd gegarandeerd. Die betwistbaarheid gaf (en geeft) de clan de flexibiliteit en het aanpassingsvermogen om te overleven. Dat is van groot belang in een snel veranderende omgeving. Het is niet voor niets dat bijvoorbeeld gevechtseenheden intern sterk op basis van clanstructuren geordend zijn.

Het samenleven in grotere verbanden vereist echter een andere ordening. Met het ontstaan van landbouw en grotere gemeenschappen was voor het eerst ook de betwistbaarheid niet langer geborgd. Een hiërarchie had het vermogen om de middelen van de groep te mobiliseren en in te zetten voor collectieve goederen als verdediging, irrigatie en opslag van het surplus die de landbouwrevolutie nodig en mogelijk maakte. Maar daartoe moest, met wetten en soms geweld, de betwisting van de status quo wel worden beperkt. Hiërarchische systemen waarin de betwistbaarheid echter helemaal werd uitgebannen, stortten uiteindelijk bij gebrek aan flexibiliteit en legitimiteit onherroepelijk in. Een goede leider organiseert zijn eigen tegenspraak, wil het gezegde. Maar het verleden laat zien dat goede leiders net zo zeldzaam zijn als succesvolle ondernemingen die hun concurrenten ongehinderd op hun markten toelaten omdat 'de concurrentie ze scherp houdt'. Macht corrumpeert, en absolute macht corrumpeert absoluut. Ik zou daaraan willen toevoegen: door gebrek aan tegenspraak en betwistbaarheid. In de liberale democratie hebben ideeën- en verkiezingsstrijd de betwistbaarheid teruggebracht in de hiërarchie. Onze leiders organiseren nog steeds hun tegenspraak slecht, maar die tegenspraak komt dan wel via de vrije pers en de stembus.

Een goed functionerende markt tenslotte, als laatste ordeningsmechanisme, ordent de interactie tussen mensen en ondernemingen juist op basis van betwisting. Omdat in een markttransactie dwang ontbreekt, is overtuiging het enige dat een ondernemer kan inzetten. En omdat op overtuiging geen monopolie te vestigen is, is daarmee elke verworven positie ook betwistbaar.

Alle drie de ordeningsmechanismen bestaan vandaag de dag naast elkaar. En alle drie de ordeningsmechanismen hebben een mechanisme om de betwisting van de status quo in goede banen te leiden, zodat een stabiele organisatie toch de flexibiliteit behoudt om het betere voor te laten gaan op het goede. Wat goed en beter is, verschilt van organisatie tot organisatie, maar in een gezonde ordening is ook dat oordeel betwistbaar. In alle gevallen garandeert een open ordening dat diversiteit wordt omgezet in vooruitgang door selectie en

is betwistbaarheid de motor van de vooruitgang. En omdat stilstand achteruitgang is in een veranderende omgeving, moeten de instituties in onze kapitalistische markteconomie vooral die betwistbaarheid in stand houden om het sluiten van het systeem te voorkomen.

Instituties voor een ondernemende samenleving

Om de betwistbaarheid in markten te borgen zijn instituties nodig die neutraal, transparant en toegankelijk zijn. Om ondernemers daadwerkelijk de vrijheid (Berlin, 1969) te geven om gebruik te kunnen maken van hun mogelijkheden tot betwisting, is nodig dat we hun de toegang geven tot de middelen die ze nodig hebben om risico te nemen en, minstens even belangrijk, vrijwaren van risico's die hen daarvan afleiden. We zijn op basis van drie jaar onderzoek en veel discussie binnen FIRES tot een vijftigtal concrete voorstellen gekomen (zie Elert et al., 2019), waarvan ik hier de drie meest ingrijpende kort bespreek om deze principes te illustreren.

In een markteconomie is deelname aan het maatschappelijk verkeer verregaand gemonetariseerd. Dat maakt dat iedereen toegang moet hebben tot de betaal- en spaarinfrastructuur. Vroeger handelden we onze transacties af met claims op de centrale bank in de vorm van bankbiljetten en munten. Die technologie lijkt nu verouderd en onder dekking van publieke verzekeringen en garanties voorzien nu commerciële banken in de schuldtitels die (digitaal) in onze economie circuleren als geld. Die gemonetariseerde schuld is voor banken een goedkope bron van financiering (in feite mogen de banken collectief deze schulden nooit aflossen) en voor de centrale bank een rechtvaardiging om zich stevig met het kredietbeleid en risicomanagement van individuele banken te bemoeien. Toch nemen al die regels, toezicht en voorzorgsmaatregelen de fundamentele onzekerheid over de toegang tot het betaalsysteem niet weg. Ons geld blijft een claim op een commerciële organisatie die in principe failliet kan gaan. Daarnaast beperkt al dat risicomijdende toezicht aan de uitzettingen-kant van de bankbalans de toegang tot krediet en daarmee financiële middelen voor kredietvragers die geen waardevast onderpand, ijzersterke balans of betrouwbaar trackrecord kunnen aantonen. En laten dat nu net de uitdagers van de status quo, de ondernemers zijn. Ook

ondernemers hebben uiteraard baat bij een stabiel en betrouwbaar betaal- en spaarsysteem, maar waarom moet dat ten koste gaan van hun toegang tot krediet? Kan dat niet anders? Jawel. Om mensen te vrijwaren van zorgen over de waarde van hun betaal- en oppotmiddel zou de centrale bank een digitale vorm van cash kunnen introduceren die voorziet in de basisbehoefte aan betaal- en spaarmiddel. Je geld staat dan veilig op de bank met alle gemakken van dien, maar is uiteindelijk een claim op de centrale bank, zoals ook cash dat is. Daarmee hoeft een faillissement van een commerciële bank niet meer angstvallig te worden vermeden en zijn ze weer in staat om echt risico's te nemen en te managen (of als dat misgaat, ordentelijk failliet te gaan). Door dat alternatief in circulatie te brengen herstelt de centrale bank de neutraliteit in de kredietverlening. Niet in de zin dat ondernemers goedkoop en overvloedig bankkrediet zullen krijgen, maar in de zin dat banken aan hen dat krediet weer tegen een eerlijke, risico gewogen prijs kunnen aanbieden. Dat bevordert de toegang van ondernemers tot krediet op een transparante en efficiënte manier.

Dezelfde principes en filosofie – het neutraal en transparant borgen van basisbehoeften en in een echt open en concurrerende markt organiseren wat betwistbaar moet zijn – liggen onder het voorstel van een 'Negative Income Tax (NIT)'. Dit is feitelijk een vorm van universeel basisinkomen op een zodanig hoog niveau dat zorgen om het voortbestaan voor iedereen wegvallen, maar tegelijkertijd op een zodanig laag niveau dat er voldoende prikkels blijven bestaan om deel te nemen aan het maatschappelijk verkeer door waarde voor anderen te willen creëren. Voor de ondernemende samenleving is een NIT van groot belang omdat daarmee ondernemen op een gelijk speelveld gaat concurreren met andere vormen van arbeidsmarktparticipatie. Maar belangrijker, ook voor werknemers de keuze tussen werken voor een kleine start-up en een grote multinational niet meer gedreven wordt door baanzekerheid en daaraan verbonden rechten en zekerheden, maar door het werk zelf en de beloning die daarvoor geboden wordt. Ook hier leidt een neutrale, want onconditionele basisvoorziening tot een betere toegankelijkheid van een belangrijke productiefactor voor ondernemers op een volstrekt transparante manier. Als mensen niet meer afhankelijk zijn van hun baan voor hun levensonderhoud, zullen

ze meer geld vragen voor de vervelende banen en juist minder voor de leukere. En dan concurreren uitdagers en uitgedaagden dus om goede werknemers met goed werk, niet op de vermeende geboden zekerheid.

Ten slotte pleitten we in Elert et al. (2019) op het gebied van de kennisontwikkeling voor institutionele hervormingen richting open innovatie. Kennis is, naast arbeid en kapitaal, de belangrijkste 'grondstof' voor ondernemerschap en hoewel duur om voort te brengen, met moderne technologie spotgoedkoop om te reproduceren en te gebruiken en belangrijker, niet rivaliserend in het gebruik. Dat wil zeggen dat mijn gebruik van kennis de bruikbaarheid van dezelfde kennis voor anderen niet vermindert, zoals bij de meeste andere goederen en diensten wel het geval is. Een marktordening waarbij eigenaars van kennis anderen kunnen uitsluiten van gebruik, is dan niet de beste institutie om toegang en gebruik van kennis te ordenen. Kennis was gedurende het grootste deel van de geschiedenis, om praktische redenen, een 'vrij' goed. Wie het had, kon het gebruiken en het idee van eigendomsrechten op kennis en ideeën kwam gewoon niet in mensen op. Toch stond ook in die tijd de wereld zeker niet stil. Patenten hebben in het verleden ontegenzeggelijk hun nut bewezen en de innovatie een stevige impuls gegeven, maar in het huidige tijdsgewricht is intellectueel eigendom zo opgerekt en uitgebreid, dat het eerder een rem op de innovatie dan een aanjager van kennisontwikkeling is. We pleitten in Elert et al. (2019) dan ook voor een stevige beperking in de reikwijdte van patent en intellectueel eigendomsrecht. Om het voortbrengen van nieuwe kennis toch van prikkels te voorzien en prestaties op dat terrein ook te belonen, kunnen systemen van innovatieprijzen en publiek gefinancierde wetenschap en onderzoek het systeem aanvullen. De kennis die daarmee wordt voortgebracht, hoort echter thuis in het publieke domein, zodat kennis weer vrij beschikbaar komt en het gebruik daarvan ondernemers in staat stelt om nieuwe en oude kennis te combineren tot nieuwe uitdagingen voor bestaande praktijken en posities. Ook hier leiden transparantie en vrije toegankelijkheid tot herstel van neutraliteit en betwistbaarheid.

Conclusie

Om de bovenstaande argumentatie van het nodige wetenschappelijke fundament te voorzien, is het nodig dat sociale wetenschappers zich bezighouden met de drie hoofdargumenten die ik hier naar voren heb gebracht. Als het zo is dat ondernemerschap in een kapitalistische markteconomie ervoor kan zorgen dat bestaande machtsposities worden ondergraven en als het zo is dat met de juiste ordening dergelijke destructie ook creatief mag heten en vooruitgang brengt, dan volgt daaruit dat we moeten bekijken hoe we instituties zo kunnen inrichten dat het steeds uitdagen van de status quo de nieuwe status quo wordt. Aan die onderzoeksagenda kunnen sociale wetenschappers vanuit elke discipline een bijdrage leveren en collega's uit Utrecht laten in deze bundel zien dat ze daar, elk vanuit hun eigen unieke invalshoek, al hard aan werken. Ik wil daar zelf als macro-econoom aan bijdragen door juist de mechanismen zoals geschetst door Piketty en Van Bavel goed te modeleren en te simuleren, om vervolgens te zien of de dystopische cyclus die zij schetsen, kan worden gebroken door het introduceren van open instituties. Want voorkomen lijkt me ook hier te verkiezen boven genezen.

Literatuur

Bavel, B. van. (2016). *The invisible hand: How market economies have emerged and declined since AD 500*. Oxford: Oxford University Press.

Bavel, B. van. (2018). *De onzichtbare hand: Hoe markteconomieën opkomen en neergaan*. Amsterdam: Prometheus.

Berlin, I. (1969). *Four essays on liberty*. Oxford: Oxford Paperbacks.

Elert, N., Henrekson, M., & Sanders, M. (2019). *The entrepreneurial society: A reform agenda for the European Union*. New York: Springer Publishers.

Kirzner, I. (1973). *Competition and entrepreneurship*. Chicago: Chicago University Press.

Piketty, T. (2013). *Le capital au XXIe siècle*. Le Seuil.

Piketty, T. (2016). *Kapitaal in de 21*ste *eeuw*. Amsterdam: De Bezige Bij.

Schumpeter, J.A. (1934 [1911]). The theory of economic development: An inquiry into profits, capital, credit, interest, and the business cycle. New Brunswick, NJ: Transaction Books. Vertaald uit het Duits, *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung*.

GELD ZONDER KENNIS IS NIET VEEL MEER WAARD

De Wereldbank van kapitaalverstrekker tot kennisverstrekker

Joost de Laat

Inleiding

Het is inmiddels 75 jaar geleden dat de Wereldbank samen met het Internationaal Monetair Fonds (IMF) is opgericht als een van de fundamenten van de naoorlogse wereldorde. Het doel: economische stabiliteit en ontwikkeling, samenwerkend met overheden en op basis van een neoliberaal gedachtegoed. 75 jaar later is de wereld veranderd. De mondiale integratie van markten, technologie en informatie is de afgelopen twintig jaar in een stroomversnelling geraakt. Samenlevingen, ook in de lage- en middeninkomenslanden waar de Wereldbank actief is, zijn in toenemende mate *open* samenlevingen. Wat heeft dit betekend voor de relevantie en ontwikkeling van de Wereldbank? Dit essay betoogt dat deze ontwikkelingen aan de basis staan van de recente omslag van kapitaalverstrekker tot een *knowledge bank*.

De Wereldbank als kennisverstrekker

De huidige missie van de Wereldbank is 'ondersteuning van mondiale duurzame ontwikkeling'. Deze missie wordt vormgegeven via twee specifieke doelen: (1) 'End Extreme Poverty by 2030' en (2) 'Boost Shared Prosperity'. Het eerste doel richt zich op de allerarmste mensen van de wereldbevolking die onder de armoedegrens van USD 1,90 per dag leven, het tweede doel richt zich op een bredere laag van de bevolking, namelijk de armste 40% in lage- en middeninkomenslanden.

De omvang van het Wereldbankpersoneel – zo'n 12.000 medewerkers – staat in schril contrast met de ambities die spreken uit haar doelstellingen. Qua personeel is de Wereldbank een stuk

kleiner dan bijvoorbeeld commerciële banken als de ABN AMRO (ABN AMRO Group N.V., 2018, p. 14) of de ING (ING Bank N.V., 2018, p. 108). Zij is ook een stuk kleiner dan de Nederlandse ministeries tezamen – 110.649 medewerkers in 2017 – of de Europese Commissie – met ongeveer 32.000 medewerkers (European Union, 2019; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2017, p. 19).

Een blik op de titels van de hoofdstukken van het meest recente jaarrapport van de Wereldbank (2018) geeft aan dat kennis – 'Onderzoek, analyse, en data' – een centrale rol speelt binnen de strategie, naast 'Innovatieve financiering' en 'Mobiliseren van samenwerkingen in een nieuw landschap van internationale ontwikkeling'. En inderdaad, als je kijkt naar de hoeveelheid onderzoek, analyse en data die de Wereldbank produceert, dan zou je bijna kunnen vergeten dat het ook nog een *bank* is die geld leent aan overheden. In 2018 publiceerde de Wereldbank 1.810 studies, zogenaamde *kennisproducten* ('Knowledge Products'), in haar Open Knowledge Repository.[1] Het gemiddelde over de afgelopen tien jaar is 1.897 studies per jaar. In 2018 vonden er meer dan 20 miljoen downloads plaats van dit soort kennisproducten (The World Bank, 2018, p. 79). Het werkelijke aantal kennisproducten zal nog een stuk hoger liggen, aangezien het Open Knowledge Repository alleen die studies bevat die gepubliceerd zijn en voor iedereen toegankelijk zijn. Echter, dagelijks delen vele medewerkers kennis uit over tal van onderwerpen in de meer dan 170 landen waarin de Wereldbank actief is (The World Bank, 2018, p. 73).

De onderwerpen van deze kennisproducten variëren. Aan de ene kant van het spectrum zijn er wereldwijde studies – *flagship reports* – zoals het World Development Report, dat elk jaar een groot thema aansnijdt. Dit jaar was dat *The Changing Nature of Work* (The World Bank, 2019), een rapport dat inmiddels al 1,3 miljoen keer is gedownload. Aan de andere kant van het spectrum zijn er studies die zich richten op veel specifiekere thema's. Een willekeurige greep uit 2018: *State of Financial Inclusion of Women in Pakistan* (The World Bank Group, 2018)

---

1 Zie https://openknowledge.worldbank.org.

of *Private Equity and Venture Capital's Role in Catalyzing Sustainable Investment: Input Paper for the G-20 Sustainable Finance Study Group* (Ahmad, Reed & Zhang, 2018), rapporten die respectievelijk 29 en 41 keer zijn gedownload, maar besproken zullen zijn in workshops en bijeenkomsten met de doelgroep.

Als onderdeel van het in 2010 gelanceerde Open Data Initiatief publiceert de Wereldbank ook veel data die publiekelijk toegankelijk zijn.[2] Een van de meest bekende databases is de World Development Indicators, die meer dan 1.600 indicatoren bevat over onderwerpen als groei en ongelijkheid, werk, gender, landbouw, milieu, migratie, en bedrijven. Deze databron dekt alle landen in de wereld waarvoor data beschikbaar zijn (de meeste), en gaat voor sommige indicatoren meer dan vijftig jaar terug.

Onderzoekers van AIDDATA, een onderzoekslab op het Amerikaanse universitaire College of William & Mary, organiseerden in 2017 een enquête onder 3.500 beleidsmakers (overheid, private sector, en CSOs) uit 126 lage- en middeninkomenslanden. Op basis van de reacties concluderen ze:

> 'De Wereldbank presteerde bijzonder goed als een go-to informatiebron voor de helft van alle gebruikers van internationale gegevens of analyse. Opmerkelijk, de Wereldbank's dominante marktpositie is vrij consistent over gebruikersgroepen, beleidsterreinen en regio's.' (Masaki, Custer, Eskenazi, Stern & Latourell, 2017, p. 17)

Kortom, wat je mening ook moge zijn over de kwaliteit van het advies van de Wereldbank, één ding is duidelijk: er is geen gebrek aan Wereldbank-advies en deze adviezen zijn een (de) belangrijk(st)e bron van informatie (en invloed) voor beleidsmakers in arme en middeninkomenslanden.

2 Zie https://data.worldbank.org/.

De Wereldbank als kapitaalverstrekker

De Wereldbank is opgericht als kapitaalverstrekker, niet als kennisverstrekker. De Wereldbank is in 1944 opgericht als de *International Bank for Reconstruction and Development* (IBRD) tijdens een conferentie van 45 landen in Brettton Woods, New Hampshire. Momenteel zijn 189 landen lid van de IBRD.[3] Het Internationaal Monetair Fonds (IMF) werd tegelijkertijd opgericht. Terwijl het IMF zou moeten zorg dragen voor stabiliteit in het internationale monetaire stelsel, was het voornaamste doel van de IBRD om de wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog te ondersteunen door middel van leningen aan soevereine staten voor infrastructurele projecten.

In 1947 werd de eerste lening goedgekeurd: USD 250 miljoen aan Frankrijk voor de aankoop van machines en andere materialen voor de industrie. In hetzelfde jaar werd de tweede lening aan Nederland verstrekt: USD 195 miljoen voor de haven en de scheepvaart. In 1948 wordt de eerste lening aan een Latijns-Amerikaans land goedgekeurd (Chili, voor de bouw van een waterkrachtcentrale), in 1949 de eerste lening aan een Aziatisch land (India, voor de bouw van spoorwegen), in 1950 de eerste lening aan een land in het Midden-Oosten (Irak, voor het bouwen van een installatie om overstromingen op de Tigris beter te beheersen), en aan een land in Afrika (Ethiopië, voor het bouwen van wegen).

Een belangrijke motivatie was de gedachte dat overheden in veel landen maar beperkt lokale financiering zouden kunnen vinden, dan wel via belastingen dan wel via leningen gefinancierd door spaargeld van de burgers. Europa en Japan lagen in puin en armere landen in de wereld hadden sowieso maar beperkte middelen. Bovendien, geld lenen in het buitenland was vaak ook geen optie omdat internationale kapitaalmarkten verre van ontwikkeld waren.

Om deze leningen te financieren geeft de IBRD obligaties uit. Simpel gezegd: IBRD *leent zelf* geld op de internationale financiële markten van internationale investeerders, zoals pensioenfondsen.

---

3 Idem.

Landen kunnen vervolgens het geld dat de IBRD in de financiële markten leent op hun beurt weer van de IBRD lenen, voor dezelfde rente plus 0,5%, dat de Wereldbank gebruikt om zijn eigen kosten te dekken (Brettonwoods Project, 2005). Zo betaalt Mexico bijvoorbeeld 1,89% rente op een lening van USD 100 miljoen voor betaalbare huisvesting die op 14 juni 2017 is ingegaan (The World Bank, 2019), terwijl de huidige rentevoet op obligaties met een looptijd van tien jaar die door de Mexicaanse overheid zelf worden uitgegeven, momenteel 8,04% bedraagt (Bloomberg, s.d.). Kortom, het is goedkoper om van de Wereldbank geld te lenen dan direct op de financiële markten (maar niet makkelijker).

In 1960 wordt een zusterorganisatie van de IBRD opgericht: de *International Development Association* (IDA), die samen met de IBRD de *World Bank Group* vormt. De IDA is opgericht om een onderscheid te maken tussen de leningen aan arme landen, zogenaamde 'low income countries' (LICs), en de leningen aan 'middeninkomenslanden' (de MICs). De LICs kunnen bij de IDA terecht en de MICs bij de IBRD. Met de oprichting van IDA komen arme landen in aanmerking voor leningen op extra zachte financiële voorwaarden: de rente is 0%, de eerste 6-10 jaar hoeven geen aflossingen te worden gedaan, en er is een lange looptijd van 38-40 jaar (International Development Association, 2019). Momenteel zijn 173 landen lid van IDA. Meer dan 50 van deze landen geven elke drie jaar een donatie aan de IDA om haar in staat te stellen een rente van in essentie 0% te kunnen rekenen (International Development Association, s.d.). Een land moet beneden de armoedegrens vallen om in aanmerking te komen. In 2019 ligt deze op USD 1.145 bruto nationaal product per hoofd van de bevolking. 75 landen komen hier momenteel voor in aanmerking, waarvan 39 in Afrika.

De groeiende rol van kennisverstrekking

Investeren in kennis en deze open toegankelijk maken was in de beginjaren van de Wereldbank geen centraal thema. De jaarrapportage uit 1950, bijvoorbeeld, heeft geen hoofdstuk 'Onderzoek, analyse en data', maar richt zich op de projecten en de leningen. Echter, in een sectie van het rapport *Technical Assistance* wordt er al wel aan gerefereerd:

> 'There have been an increasing number of cases, however, where member countries have asked the Bank for advice on particular projects or industries without reference to any financial operations. (...) several countries have asked it (...) to make a comprehensive survey of their economies. (...) to recommend improvements in the government's economic and financial policies and organization in order to facilitate and encourage further developments.' (International Bank for Reconstruction and Development, 1950, p. 17-18)

Het rapport concludeert:

> 'It is too early to draw any definite conclusions as to this aspect of the Bank's work.' (p. 18)

Tien jaar later, in 1960, is kennisdeling ook nog geen centraal thema. Het voorblad toont een kaart van de wereld met daarboven in grote letters 'De Activiteiten van dit Jaar' en onder de kaart de tekst: 'De 31 leningen van dit jaar werden verstrekt aan 21 landen en territoria, voor een bedrag van USD 569 miljoen' (International Bank for Reconstruction and Development, 1960, p. 4). In de jaarrapportage wordt vermeld dat de Wereldbank haar twintigste 'algemene economische survey' zal uitvoeren, namelijk in Uganda, en dat:

> 'The assignment of Bank staff members to advise on development planning and assist with other problems of economic development was continued in several member countries.' (p. 16)

Zelfs een cursus over 'management of economic affairs', waar 22 mensen van diverse lidstaten aan deelnamen, wordt genoemd (p. 16-17).

Dat kennis(deling) steeds belangrijker wordt, maar (nog) niet centraal staat binnen de strategie, valt ook op in de jaarrapportage van 1970 (The World Bank, International Development Association, 1970). Het bevat nu een aparte paragraaf over 'Economic Studies', waarin gerefereerd wordt aan een rapportenserie van de Wereldbank (p. 31-32). Echter, de titel van deze serie geeft al aan dat het om een

beperkte serie gaat: 'World Bank Staff Occasional ('af en toe plaatsvindend') Papers'.

Deze voorzichtige trend wordt doorgezet in de jaren zeventig en de jaren tachtig. De jaarrapportage uit 1980 beschrijft deze trend in de sectie over 'Economic Research and Studies' (The World Bank, 1980). Sinds 1971 zijn er 105 studies verricht en aan eenzelfde aantal wordt op dat moment nog gewerkt. Dat is een bescheiden aantal in vergelijking met de 1.900 studies die nu jaarlijks geproduceerd worden. In 1980 adviseert een extern adviespanel, geleid door Sir Arthur Lewis, om het onderzoeksprogramma verder uit te breiden. In 1980 vindt ook de lancering van een toonaangevend nieuw dataproject plaats: de *Living Standards and Measurement Survey* (LSMS). Deze landelijke enquêtes gaan de ontwikkelingen van armoede in de wereld in kaart brengen (ibid. p. 80-81).

Dat kennis een centraal onderdeel van de Wereldbank-strategie moet worden, volgt in 1996. Het wordt verwoord door James D. Wolfensohn, de toenmalige president van de Wereldbank, in zijn toespraak voor de jaarvergadering van de leden. Hij refereert aan een 'New Knowledge Partnership':

> '(...) partnership that will take on special importance as we enter the new millennium – a partnership for creating and sharing knowledge, and making it a major driver of development. (...) our unique reservoir of development experience across sectors and countries, position us to play a leading role in this new global knowledge partnership. (...) The challenge is to harness the technology [refererend aan het internet, dat dan opkomt, JdL] to link people together and to leverage its impact for development. That means both accumulating the right kind of knowledge, and helping our clients build the capacity to use it.' (Wolfensohn, 1996, p. 7-8)

Het duurt echter nog wel veertien jaar voordat, in 2010, de Wereldbank hier echt grote stappen mee maakt. Dan keurt de Raad van Bestuur het nieuwe 'Access to Information' (AI) beleid goed, inclusief het

Open Data Initiative,[4] en in 2012 het Open Knowledge Repository.[5] Hiermee worden alle Wereldbank-documenten openbaar, met uitzondering van een beperkte lijst van documenten. Informatie over projecten, leningen, studies en data worden publiekelijk toegankelijk en makkelijk beschikbaar gemaakt via gebruiksvriendelijke websites.

Van kapitaal- tot kennisverstrekker en de groei van open samenlevingen

Dat de Wereldbank inzet op *kennis* als strategisch middel, komt niet uit de lucht vallen. De jaarrapportage uit 1950 liet al zien dat landen niet alleen financiering wilden, maar ook advies. Echter, twee ontwikkelingen die nauw samenhangen met de groei van open samenlevingen, verklaren waarom de Wereldbank de centrale rol van kennis de afgelopen jaren ook echt heeft moeten omarmen: de mondialisering van internationale kapitaalmarkten en de groeiende publieke druk op de Wereldbank zelf en de landen aan wie zij leent.

Relatief beperkte middelen

In 2017 leende de Wereldbank via de IDA ruim 19 miljard dollar uit aan de zogenaamde IDA-groep van arme landen, en de IBRD 23 miljard dollar aan de middeninkomenslanden. Grote bedragen, en de Wereldbank is de grootste instelling als het gaat om investeringen in internationale ontwikkeling (The World Bank, 2018, p. 84-85).

Echter, het bedrag is minder indrukwekkend als je bedenkt dat de 40 miljard dollar die de Wereldbank jaarlijks uitleent aan de overheden van de meer dan 100 landen, min of meer gelijk is aan het bedrag dat de Nederlandse overheid alleen al aan onderwijs, cultuur en wetenschap uitgeeft, en ongeveer de helft van wat de Nederlandse overheid uitgeeft aan zorg of aan sociale zekerheid (Rijksoverheid, 2019). Om haar Triple A-kredietstatus te behouden kan de Wereldbank zelf maar beperkt geld lenen, en dus ook maar beperkt geld *uit*lenen. In vergelijking met overheidsuitgaven in arme

4 Zie https://data.worldbank.org/.
5 Zie https://openknowledge.worldbank.org/.

landen is het totale bedrag dat de Wereldbank jaarlijks uitleent aan al zijn leden, ongeveer twee keer zo groot als de jaarlijkse nationale begroting van een land als Kenia (USD 20 miljard), min of meer gelijk aan Nigeria (USD 44 miljard), en een fractie van de uitgaven van een land als India (USD 712 miljard) (Country economy, 2018).

Zo lang landen maar beperkt toegang hebben tot alternatieve bronnen van leningen, vormt de beperkte grootte van de omvang van Wereldbank-leningen geen bedreiging voor haar bestaansrecht. Echter, dat geldt niet meer als de competitie veel sneller groeit.

Competitie tussen kapitaalverstrekkers

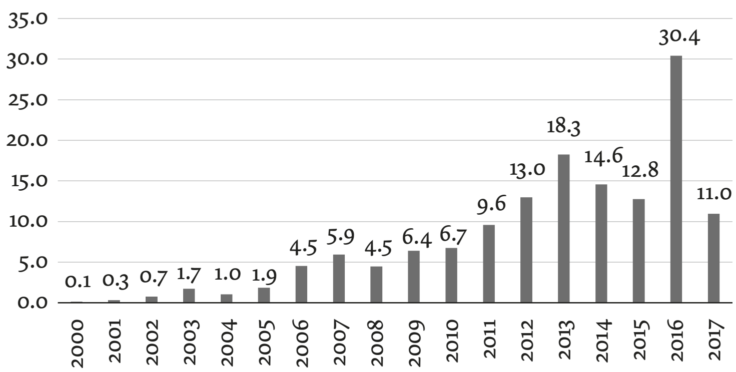
Was de Wereldbank in 1944 nog de enige multilaterale ontwikkelingsbank, vijftien jaar later kwam er concurrentie, eerst van de Inter-American Development Bank, opgericht in 1959, die zich richt op Latijns-Amerika en het Caraïbisch gebied, daarna gevolgd door de African Development Bank (1963), de Asian Development Bank (1966), de Islamic Development Bank (1974), de European Bank for Reconstruction and Development (1991), en meest recent de New Development Bank (2014), opgericht door de zogenaamde BRICS: Brazilië, Rusland, India, China en Zuid-Afrika.

	2017 - Miljarden	**Opgericht**
Inter-American Development Bank (IADB)[6]	USD 11.4	1959
African Development Bank (AfDB)[7]	USD 7.73	1963
Asian Development Bank (ADB)[8]	USD 20.1	1966
Islamic Development Bank (IDB)[9]	USD 9.8	1974
European Bank for Reconstruction and Development (EBRD)[10]	USD 11.6	1991
New Development Bank (BRICS countries)[11]	USD 1.85	2014

6 IADB Annual Report 2017, p. 4.
7 AfDB Annual Report 2017, p. 2.
8 ADB Annual Report 2017, p. 2.
9 IDB Annual Report 2017, p. 1.
10 EBRD Annual Report 2017, p. 3.
11 NDB Annual Report 2017, p. 5.

Recent kwam daar ook nog de Chinese overheid bij, die met name vanaf 2006 steeds meer en grotere leningen begon te verstrekken aan lage- en middeninkomenslanden, vaak voor infrastructurele projecten. Sinds 2012 leent de Chinese overheid jaarlijks meer dan USD 10 miljard aan overheden in Afrika.

Leningen van China aan Afrikaanse overheden (miljarden USD)



Bron: Atkins, Brautigam, Chen & Hwang, 2017

Maar de grootste groei vond plaats in de financiële markten zelf. Sinds de jaren negentig is er een exponentiële groei geweest in de uitgiften van obligaties (staatsleningen) door de overheden van opkomende economieën (*emerging markets*).[12] Steeds vaker kunnen landen een keuze maken: direct geld lenen op de internationale markten zonder de bureaucratie die komt met geld van multilaterale banken, of geld lenen tegen een lager tarief van een bank als de Wereldbank. In de praktijk doen landen beide.

12 Zie bijvoorbeeld: www.aegonassetmanagement.com/globalassets/asset-management/us/thought-leadership/the-evolution-of-em/aegonam_evolution_em.pdf (p. 2); www.ssga.com/investment-topics/general-investing/2018/06/emerging-market-debt-indexing-on-the-rise.pdf (p. 3); www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp15263.pdf (p. 5).

De groei van publieke druk om meer verantwoording voor resultaten

In de jaren tachtig groeit de kritiek op de Wereldbank. De kritiek richt zich in reactie daarop steeds meer op de schadelijke gevolgen voor milieu en de lokale bevolking van sommige projecten die met Wereldbank-leningen gefinancierd worden. Een bekend voorbeeld is de bouw van de Narmada-dam in India, die zou leiden tot gedwongen verhuizing van grote delen van de lokale bevolking. Het project, dat in 1979 van start ging, werd gesteund door de Wereldbank. Onder druk van lokale en internationale kritiek trok de Wereldbank in 1993 haar steun terug.

Er groeit ook kritiek op de gevolgen, met name voor arme groepen, van de economische liberalisering die lage- en middeninkomenslanden in de jaren tachtig en negentig doorvoerden. Deze liberalisering ging vaak gepaard met grote bezuinigingen op subsidies. Met het uiteenvallen van de Sovjet-Unie is de tijd van het communisme voorbij, en de Wereldbank moedigt landen aan om hun economieën te liberaliseren of stelt dit soms als voorwaarde voor additionele leningen, de zogenaamde 'structural adjustment policies'. In 1993 vatten de economen Lant Pritchett en Larry Summers – toen nog Chief Economist van de Wereldbank – dit als volgt samen:

> 'The last decade has witnessed dramatic changes in economic policy in the developing world. On every continent, countries have moved to open their economies, free up prices, and reduce the role of the state in managing and regulating economic activity. (...) Given the extent of economic change that structural-adjustment programs have wrought, it is hardly surprising they have been controversial.' (Summers & Pritchett, 1993)

In hetzelfde jaar, 1993, besluit de Raad van Bestuur van de Wereldbank, als antwoord op de kritiek, om een onafhankelijk *Inspection Panel* op te richten, waar lokale burgers met klachten terecht kunnen over de sociale gevolgen en de gevolgen voor het milieu als gevolg van Wereldbank-projecten (Fox, 2000). De Wereldbank introduceert in de jaren tachtig en negentig ook steeds meer zogenaamde 'Safeguard

Policies' (Waarborgen Beleid), die tot doel hebben om te voorkomen dat Wereldbank-projecten schade toebrengen aan mens en milieu. Een voorbeeld hiervan is consultatie van lokale bevolkingen bij bepaalde projecten, of regels en beschermingsmaatregelen rondom niet-vrijwillige hervestiging.

De Safeguard Policies worden niet altijd omarmd door de landen die geld lenen van de Wereldbank. Ze vereisen bijvoorbeeld een hoop consultatie en rapportage van deze landen (Larsen & Ballesteros, 2014). Wanneer landen lenen van bijvoorbeeld China of direct op de internationale kapitaalmarkten, hoeven ze niet aan dergelijke vereisten te voldoen. In de jaren tachtig en begin jaren negentig maakte dit nog weinig uit, omdat andere multilaterale banken ook met social safeguard policies volgden, en ontwikkelingslanden nog nauwelijks toegang hadden tot leningen van China of direct van de kapitaalmarkten. Maar dat verandert snel na 2000. De strengere waarborgen die veel hogere eisen stellen aan leningen van de Wereldbank dan van alternatieve bronnen, maken leningen van de Wereldbank relatief minder aantrekkelijk.[13] Leningen die toegang geven tot mondiale kennis en advies, worden echter wel steeds aantrekkelijker.

Mondiale democratisering en verantwoording

Sinds 1990 zijn steeds meer landen democratisch geworden.[14] Maar ook in niet-democratische staten hebben globalisering en de toegang tot het internet en sociale media ervoor gezorgd dat overheden zich heel bewust zijn van het feit dat de lokale bevolking weet wat de

13 In 2016 voert de Wereldbank hervormingen door in de Safeguard Policies na onderhandelingen met de lidstaten. Tijdens de onderhandelingen was de inzet van veel landen die geld lenen van de Wereldbank om de Safeguard Policies meer flexibeler en minder bureaucratisch te maken, terwijl veel NGO's om juist striktere regelgeving vroegen. Het nieuwe raamwerk is een compromis: meer flexibiliteit, maar tegelijkertijd meer nadruk op het monitoren van de uitvoering van de regels in de praktijk over de duur van het project zelf. Zie: www.wri.org/blog/2016/08/world-bank-just-overhauled-its-safeguards-first-time-30-years.

14 Zie voor data bijvoorbeeld: https://ourworldindata.org/democracy.

levensstandaarden elders zijn, en dat het uitblijven van verbetering van levensstandaarden kan leiden tot onrust. De Wereldbank stelt landen in staat om toegang te krijgen tot de laatste stand van kennis van 'wat er wel en niet in de wereld werkt'. Daarmee is zij een zeer gewilde bron van kennis.

Het mag dan ook geen verrassing zijn dat China, dat triljoenen in reserve heeft, en zelf over de hele wereld grote bedragen uitleent, nog steeds leent bij de Wereldbank. China doet het niet om het geld, maar om de toegang tot kennis van specifieke sectoren. En tegelijkertijd geeft de deelname van China de Wereldbank toegang tot Chinese kennis en praktijkervaringen, die de Wereldbank weer deelt met andere landen.

Conclusie

Dit essay betoogt dat in een wereld waar mondialisering van kapitaalmarkten de norm is, en burgers verantwoording van publieke instellingen eisen, multilateraal geld zonder kennis niet veel waard is. Deze ontwikkelingen staan dus aan de basis voor de omslag die de Wereldbank de afgelopen twintig jaar heeft doorgemaakt: van kapitaalverstrekker tot een *knowledge bank*.

Literatuur

ABN AMRO Group N.V. (2018). *Annual Report 2018*.

Ahmad, R.A., Reed, L., & Zhang, R. (2018). *Private equity and venture capital's role in catalyzing sustainable investment: input paper for the G-20 sustainable finance study group*. Washington: International Finance Corporation.

Atkins, L., Brautigam, D., Chen, Y., & Hwang, J. (2017). Challenges of and opportunities from the commodity price slump. *CARI Economic Bulletin*, (1).

Bloomberg. (s.d.). *Markets: rates & bonds*. Verkregen via Bloomberg: www.bloomberg.com/markets/rates-bonds.

Brettonwoods Project. (2005, August 23). *How does the World Bank operate?* Verkregen via Brettonwoods Project: www.brettonwoodsproject.org/2005/08/art-320865.

Country economy. (2018). *India – General government expenditure*. Verkregen via Country: https://countryeconomy.com/government/expenditure/india.
European Union. (2019, May 6). *EU administration – staff, languages and location*. Verkregen via European Union: https://europa-eu.ru.idm.oclc.org/european-union/about-eu/figures/administration_en.
Fox, J.A. (2000). The World Bank inspection panel: Lessons from the first five years. *Global Governance*, *6*(3), 279-318.
ING Bank N.V. (2018). *2018 Annual Report.*
International Bank for Reconstruction and Development. (1950). *Fifth annual report.*
International Bank for Reconstruction and Development. (1960). *Fifteenth annual report.*
International Development Association. (2019, April 1). *IDA Terms*.
International Development Association. (s.d.). *How does IDA work?* Verkregen via International Development Association: http://ida.worldbank.org/about/how-does-ida-work.
Larsen, G., & Ballesteros, A. (2014). *Striking the balance: Ownership and accountability in social and environmental safeguards*. World Resources Institute, Washington DC.
Masaki, T., Custer, S., Eskenazi, A., Stern, A., & Latourell, R. (2017). *Decoding data use: How do leaders use data and use it to accelerate development*. Williamsburg, VA: AidData at the College of William & Mary.
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2017). *Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2017.*
Rijksoverheid. (2019). *Miljoenennota en Rijksbegroting*. Verkregen via Rijksoverheid: www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/prinsjesdag/miljoenennota-en-rijksbegroting.
Summers, L.H., & Pritchett, L.H. (1993). The structural-adjustment debate. *The American Economic Review*, *83*(2), 383-389.
Wolfensohn, J.D. (1996). *Annual Meetings Address.*
The World Bank. (1980). *Annual report 1980.*
The World Bank. (2018). *The World Bank Annual Report 2018.*
The World Bank. (2019). *World Development Report 2019: The chaning nature of work.* Washington: World Bank.

The World Bank. (2019, April 30). *Improving access to affordable housing project*. Verkregen via The World Bank: http://projects.worldbank.org/P157932/?lang=en&tab=financial.
The World Bank. (s.d.). *Who we are*. Verkregen via The World Bank: www.worldbank.org/en/who-we-are/ibrd.
The World Bank Group. (2018). *State of financial inclusion of women in Pakistan*. Washington: World Bank.
The World Bank, International Development Association. (1970). *Annual Report 1970.*

STRAFRECHTELIJKE VERVOLGING VAN ONDERNEMINGEN EN DE WAARHEID IN DE OPEN SAMENLEVING

Friederycke Haijer

Inleiding

In Poppers ideaal van een open samenleving stonden individuele vrijheden en rechten centraal. In een open samenleving zou ruimte moeten zijn voor initiatief, experiment en diversiteit van meningen. Popper zag als groot gevaar voor de samenleving dat iets of iemand een monopolie zou claimen op de waarheid. Het was volgens Poppers kritisch rationalisme onmogelijk om de waarheid te kennen. We kunnen theorieën over de waarheid gebruiken, maar deze zijn alleen nuttig als ze weerlegbaar zijn. We moeten er bovendien altijd rekening mee blijven houden dat onze theorieën weerlegd zullen worden. Het zou mensen en samenlevingen daarom in hun ontwikkeling beperken als machthebbers zouden beweren dat zij de waarheid in pacht hadden (Popper, 1945, 1959, 1976 en 2002).

In Poppers tijd waren het fascisme en het communisme de meest voor de hand liggende ideologieën met een claim op universele waarheid. Tegenwoordig komt steeds vaker de vraag op of het niet het grote bedrijfsleven is dat onze vrije gedachtevorming bedreigt. Zo betoogde zakenman en oprichter van de *Open Society Foundation* George Soros, toegevende dat hij zelf persoonlijk had geprofiteerd van de open mondiale markten, dat de nieuwe bedreiging van de open samenleving gevormd werd door *robber capitalism*: laissez-faire kapitalisme, met te veel rijkdom in private handen, met als gevolg instabiliteit en grote problemen voor de samenleving. Soros suggereerde een ideaal van de open samenleving als een samenleving die ruimte biedt voor verbetering. Soros was het eens met Poppers ontkenning van de ultieme waarheid, en betoogde dat het belangrijk is dat we als samenleving onze eigen feilbaarheid erkennen en altijd bereid zijn onze percepties

en instituties aan te passen als blijkt dat ze niet voldoen (Soros, 1997). Wanneer schadelijk gedrag van ondernemingen aan de kaak wordt gesteld, worden de problemen die door Popper en Soros werden beschreven in samenhang zichtbaar: strafrechtelijke waarheidsvinding is in zulke gevallen problematisch en bedrijven hebben in dit proces veel macht gekregen.

In mijn eigen onderzoek naar het omkopen van buitenlandse ambtenaren door multinationale ondernemingen zie ik hoe bedrijven een steeds grotere invloed krijgen op wat als waarheid wordt vastgesteld in strafzaken. In deze bijdrage laat ik aan de hand van een voorbeeld – de zaak Vimpelcom en omkoping in Uzbekistan – zien hoe dit leidt tot nog meer ontwrichting in samenlevingen die lijden onder grensoverschrijdende corruptie. Ik bepleit dat het in een wereld met mondiale open markten noodzakelijk is om ons begrip van wat een slachtoffer is bij te stellen en onze procedures inzake schadevergoeding dienovereenkomstig aan te passen, omdat de huidige percepties en instituties niet voldoen – ze kunnen zelfs bijdragen aan het buitenspel zetten van slachtoffers.

Klassieke waarheidsvinding in het Nederlandse strafrecht

Voordat ik inga op de zaak Vimpelcom, is het goed om uiteen te zetten hoe waarheidsvinding in het strafrecht plaatsvindt. De waarheid waar strafrechtjuristen naar zoeken, is van een andere orde dan de wetenschappelijke waarheid waar Popper over schreef. Maar wetenschap en strafrechtspleging hebben beide invloed op wat in een samenleving voor waar wordt aangenomen. Het strafrecht en in het bijzonder het internationaal strafrecht hebben ook expliciet deze pretentie. Hoewel er veel debat is over wat het doel van (internationaal) strafrecht zou moeten zijn, wordt historische verslaglegging standaard genoemd als een belangrijk streven (Ohlin, 2009, p. 85). Via rechtszaken tegen multinationale bedrijven wordt in de samenleving een beeld gevormd van hoe deze bedrijven zich gedragen. Daarom is het zinnig om, geïnspireerd door Popper, deze strafrechtelijke waarheidsvinding kritisch te beschouwen.

Het strafproces is vormgegeven met als uitgangspunt dat er een materiële waarheid bestaat, een gebeurtenis die echt heeft plaatsgevonden. Een tweede uitgangspunt is dat er voor die gebeurtenis iemand verantwoordelijk is. Zonder verdachte kan het strafrecht niets beginnen.

Het strafrechtelijke proces van waarheidsvinding begint als het openbaar ministerie een verdachte identificeert en de gebeurtenis uit de materiële werkelijkheid omzet in een tenlastelegging. Deze tenlastelegging vormt de grondslag van de beraadslagingen voor een rechtbank. Het is de rechtbank in het onderzoek naar de waarheid en het vaststellen van feiten niet toegestaan buiten deze tenlastelegging te treden.

De tweede formele stap in de strafrechtelijke waarheidsvinding is dat de rechtbank op basis van het bewijs uit het dossier vaststelt welke onderdelen van de tenlastelegging bewezen kunnen worden. Onderdelen waarvoor onvoldoende wettig en overtuigend bewijs is, worden door de rechtbank weggestreept. Wat vervolgens overblijft, is wat de rechtbank vaststelt als de feiten: de waarheid.

Ten slotte onderzoekt de rechtbank of deze vaststelling van feiten overeenkomt met een strafbepaling uit het wetboek van strafrecht, en o ja, welke straf passend is. Als wordt vastgesteld dat er een strafbaar feit is gepleegd, kunnen slachtoffers van dit feit aanspraak maken op een schadevergoeding.

Praktijkjuristen volgen dit stappenplan zonder stil te staan bij de filosofische implicaties. Strafwetenschappers daarentegen zijn zich terdege bewust dat deze vorm van waarheidsvinding problematisch is in het licht van wetenschappelijke theorieën over waarheid. Crijns (2008) verwoordde dit als volgt:

> ‘Het debat over waarheid en waarheidsvinding in het strafrecht bevindt zich onvermijdelijk in een spagaat tussen de theoretische onmogelijkheid definitieve uitspraken over de waarheid te doen en de maatschappelijke noodzaak om dit toch te doen, omdat de

> rechtsorde nu eenmaal vraagt om een daadwerkelijke reactie van overheidswege op strafbaar gesteld gedrag.'

Crijns verwoordt hiermee dat er een maatschappelijke noodzaak is om recht te doen. Het belang van zuivere waarheidsvinding wordt afgewogen tegen dat maatschappelijke belang. Een dergelijke belangenafweging is wellicht in strijd met Poppers idealen, maar ook Popper zag in en accepteerde dat compromissen nodig konden zijn. Zo schreef hij dat wetenschappelijke theorieën nodig konden zijn om te helpen problemen op te lossen, ook al vond hij dat het onmogelijk was om wetenschappelijke theorieën te bewijzen.

In een open samenleving is het dus acceptabel en mogelijk zelfs noodzakelijk dat de waarheidsvinding niet helemaal zuiver is. In het strafrecht bestaan bovendien veel beginselen – zoals hoor en wederhoor, onpartijdigheid, het motiveringsbeginsel, het openbaarheidsbeginsel en in Angelsaksische tradities het beginsel van *equality of arms* – die gezamenlijk tot doel hebben een eerlijk of rechtvaardig proces te garanderen. Het systeem van gebrekkige waarheidsvinding kan in samenhang met deze beginselen, die ook kunnen worden gezien als een manier om openheid en betwistbaarheid te introduceren, resulteren in een goed functionerende rechtsstaat. Wanneer strafzaken echter achter gesloten deuren worden afgehandeld, zoals altijd bij grote en kleine schikkingen, is het de vraag of deze afweging nog geldt. En het systeem vertoont zeker barsten wanneer de verdachte een grote multinational is en de verdenkingen strafbare feiten in het buitenland betreffen. Deze laatste situatie wordt in open mondiale markten zoals beschreven door Soros steeds waarschijnlijker en was de focus van mijn eigen onderzoek naar anti-corruptie.

Waarheidsvinding in internationale anti-corruptiezaken

In anti-corruptiehandhaving in Nederland en de Verenigde Staten van Amerika is de norm voor waarheidsvinding een buitengerechtelijke procedure met als uitkomst een hoge schikking. Het overgrote deel van de zaken in de Verenigde Staten wordt buitengerechtelijk afgedaan en dit geldt ook voor alle Nederlandse zaken tot nu toe. Bij buitengerechtelijke afdoeningen met grote multinationals verloopt de waarheids-

vinding anders dan de klassieke strafrechtelijke waarheidsvinding zoals hierboven beschreven. In Nederland kijkt op geen enkel moment in het proces een rechter naar de feiten. In de VS hamert een rechter slechts achteraf de schikking af. Het bedrijf en de handhaver, in Nederland zijn dit het openbaar ministerie en de FIOD, onderhandelen samen over het bedrag waarvoor geschikt zal worden. Dit bedrag moet voor beide partijen aanvaardbaar zijn. Daarna wordt het strafbare gedrag beschreven in een persbericht, gezamenlijk opgesteld door het bedrijf en de handhavende organisatie. Het is niet zo dat de bewijzen waarover de opsporingsinstanties beschikken niet relevant zijn – integendeel: een sterk dossier versterkt de onderhandelingspositie. Evenmin worden in dit proces feiten vastgesteld zonder dat daar een basis voor is: voor de vastgestelde feiten zijn in het dossier over het algemeen zeker onderbouwingen te vinden. Het cruciale verschil zit in de volgorde van de stappen in de waarheidsvinding. Deze is als het ware omgedraaid.

Hoezeer dergelijke onderhandelingen verschillen van de traditionele strafrechtelijke waarheidsvinding, illustreer ik aan de hand van twee citaten van anti-corruptiehandhavers uit mijn onderzoek in Nederland en de Verenigde Staten. Een Nederlandse anti-corruptiehandhaver legt uit hoe de dynamieken in een strafzaak anders zijn wanneer de verdachte een multinational is:

> ‘In deze uitzonderlijke onderzoeken, de zaken die je in het nieuws ziet, kan het OM of de FIOD niet beslissen hoelang het zal duren om overeenstemming te bereiken. De verdachte bepaalt dat. De verdachte moet een hele organisatie overtuigen om mee te werken met ons schikkingsvoorstel. Hij moet de aandeelhouders overtuigen. En de hele *board*, wereldwijd moet instemmen. Dat lukt niet in een weekje, met een paar telefoontjes of zo. Het is niet zoals bij de bakker om de hoek, dat wij kunnen zeggen, als je dit betaalt dan ben je van ons af. We kunnen dat wel zeggen, maar dan betalen ze het niet. Het zijn hele andere dynamieken.’[1]

1 Fragment uit interviewtranscript uit 2015.

En in de Verenigde Staten geldt dat in strafrechtelijke onderhandelingen met grote bedrijven de uitkomst voor een groot deel afhangt van de onderhandelingstechnieken van partijen:

> 'Ze [buitenlandse bedrijven] weten simpelweg niet hoe ze met ons moeten praten. Hun reflex is om alles te ontkennen, afspraken uit te stellen en alles zoveel mogelijk te vertragen. Dat is precies het tegenovergestelde van wat ze zouden moeten doen. Er zijn simpelweg *do's* en *don'ts* in onderhandelingen met ons die ze gewoon niet respecteren. Er was bijvoorbeeld een Brits bedrijf met Nederlands management dat ons een belachelijk laag openingsbod deed. En toen maakten ze hun bod ook nog openbaar. Toen hadden wij geen keuze: we moesten wel met een heel hoog tegenvoorstel komen. Ze hadden wel advocaten, maar ofwel die advocaten hadden geen idee waar ze mee bezig waren, ofwel het management luisterde niet naar de eigen advocaten.'[2]

Dat de traditionele methode van strafrechtelijke waarheidsvinding wordt losgelaten bij multinationale ondernemingen, leidt tot een minder zuivere waarheidsvinding. Zoals hierboven al is aangehaald, kan dit in het ideaal van Popper op zich wel geoorloofd zijn. Soms moeten vanuit maatschappelijk oogpunt belangenafwegingen worden gemaakt. Zo zijn er velen die betogen dat in grote grensoverschrijdende corruptiezaken schikkingsprocessen zoals hierboven omschreven geaccepteerd moeten worden als de best bereikbare vorm van rechtvaardigheid: liever een beetje recht, dan helemaal geen recht, is het betoog (bijvoorbeeld Makinwa, 2016). De vraag rijst echter of de vrije mondiale markt ertoe geleid heeft dat strafrechtelijke waarheidsvinding te veel afhankelijk is geworden van de medewerking en onderhandelingstechnieken van grote multinationals en hun advocaten. Dit kan immers consequenties hebben

2 Fragment uit interviewtranscript uit 2017. Vertaling door auteur. Dit interview vond plaats in het kader van promotieonderzoek dat werd gefinancierd door de European Research Council (proposal 336230 UNIJURIS).

voor hoe er vanuit de samenleving, door bijvoorbeeld journalisten, wetenschappers en politici, naar bedrijven wordt gekeken. Bovendien zijn er grote gevolgen voor slachtoffers van misdaden begaan door multinationale bedrijven. Dit punt wil ik in de tweede helft van dit essay graag toelichten. De uitkomst van onderhandelingen tussen de staat en het bedrijf bepaalt namelijk niet alleen de strafrechtelijke waarheid en de strafmaat, maar ook wie er gezien kan worden als slachtoffer. Alleen iemand die rechtstreeks schade heeft geleden door het strafbare feit waarvan juridisch is vastgesteld dat het is gebeurd, wordt juridisch aangemerkt als slachtoffer, met als consequentie dat zo iemand recht heeft op onder meer informatie, spreekrecht en een tolk tijdens de zitting. Bovendien kan alleen een slachtoffer via het strafrecht aanspraak maken op een schadevergoeding.

De zaak Vimpelcom

Vimpelcom (ook bekend als VEON), met dochterondernemingen Telia en Takilant, was een van de grootste telecombedrijven ter wereld. Het was een echte multinational: oorspronkelijk was het Noors-Russisch, het was grotendeels gevestigd in Bermuda, het had door een postbus in Rotterdam, formeel een hoofdkantoor in Nederland en de aandelen werden verhandeld op de Amerikaanse beurs. Het was dus een bedrijf dat op allerlei manieren profiteerde van de wereldwijde open markten.

Om exclusieve toegang te krijgen tot de Oezbeekse telecommarkt betaalde Vimpelcom in de jaren tussen 2002 en 2012 meer dan 130 miljoen dollar aan steekpenningen aan Gulnara Karimova, de dochter van de toenmalige president van Oezbekistan. Zonder haar toestemming was het onmogelijk om zaken te doen in Oezbekistan.

Deze omkoping kwam aan het licht en het bedrijf werd de focus van een strafrechtelijk onderzoek door zowel de Nederlandse als de Amerikaanse autoriteiten. Na buitengerechtelijke onderhandelingen stemde Vimpelcom er in 2016 mee in om 800 miljoen dollar te betalen (400 aan de Nederlandse autoriteiten en 400 aan de Amerikaanse autoriteiten) en de activa van het bedrijf werden in verschillende

landen verbeurdverklaard (Securities and Exchange Commission, 2016; Openbaar Ministerie, 2016).

Het schikkingsbedrag was destijds een record in de Verenigde Staten en het is nog steeds het record in Nederland. In beide landen werd deze schikking dan ook gezien als een doorbraak en een overwinning met een afschrikkend effect in de strijd tegen internationale corruptie. Er kunnen wel enige vraagtekens worden geplaatst bij het afschrikkende effect: de afspraken die Vimpelcom had gemaakt met de Oezbeekse overheid over exclusieve toegang tot de markt, blijven nog tot 2031 in stand (VEON, 2016) en de aandelenkoersen van Vimpelcom leken geen effecten te ondervinden van de schikking (Macrotrends, 2019).

Vimpelcoms slachtoffers

Het is heel goed te beargumenteren dat de bevolking van Oezbekistan moet worden gezien als slachtoffer van het omkoopschandaal in de zaak Vimpelcom. Ten tijde van de omkoping door Vimpelcom leefde meer dan de helft van de bevolking van 25 miljoen mensen in Oezbekistan van minder dan 2 dollar per dag (World Bank, 2011). De bevolking had veel te lijden onder het corrupte regime – journalisten die hierover schreven, werden zonder proces gevangen gezet en gemarteld (Human Rights Watch, 2014) – en er was sprake van dwangarbeid ten gunste van de machthebbers (Cotton Campaign, 2017). Mede dankzij corrupte betalingen zoals die van Vimpelcom kon dit regime in het zadel blijven. Bovendien worden steekpenningen in de dienstensector in ontwikkelingslanden over het algemeen doorberekend aan consumenten (Budak & Vizek, 2015), dus betaalde de bevolking van Oezbekistan waarschijnlijk een te hoge prijs voor haar telefonie en internet, wat essentiële diensten zijn in de 21ste eeuw.

Hoewel veel partijen een kans hebben om benoemd te worden als claimhebbende op Vimpelcom, geldt dit niet voor de burgers van Oezbekistan. Wie wel kans maken om een deel van de betaalde Vimpelcom-gelden te ontvangen, zijn de regeringen van Oezbekistan, Nederland en de Verenigde Staten, de bedrijven die concurreerden met Vimpelcom en ten slotte de aandeelhouders van Vimpelcom.

Dat concurrerende bedrijven, die door Vimpelcoms omkoping geen toegang tot de markt kregen, potentieel zouden kunnen aantonen dat zij schade hebben geleden, ligt voor de hand. De andere partijen die aanspraak maken op de Vimpelcom-gelden, behoeven een toelichting.

De Oezbeekse regering claimt slachtoffer te zijn omdat er sinds het omkopingsschandaal een nieuw bewind is in het land. De voormalige president Islam Karimov is overleden en zijn dochter Gulnara is gearresteerd. De huidige regering eist dat de gelden aan haar worden overgemaakt, omdat zij de democratische vertegenwoordiger is van de bevolking die heeft geleden onder de corruptie. Op basis van het VN-verdrag tegen corruptie (UNCAC) is er inderdaad een juridische mogelijkheid dat de Oezbeekse regering aanspraak kan maken op het geld. Echter, maatschappelijke organisaties uit Oezbekistan bepleiten dat dan eerst aan een aantal essentiële bepalingen uit het UNCAC-verdrag moet worden voldaan, om te voorkomen dat het geld opnieuw verdwijnt in de zakken van de machthebbers, die voor een groot deel nog dezelfde personen zijn (UNCAC Coalition, 2017).

In Nederland en de Verenigde Staten vloeiden de gelden uit de Vimpelcom-schikking in de schatkist. De gehele 400 miljoen dollar kwam ten goede aan de Nederlandse rijksbegroting. Dergelijke financiële voordelen voor de handhavende staat staan op gespannen voet met het UNCAC-verdrag en met het systeem van de Nederlandse strafrechtspleging, waarin het uitgangspunt is dat zulke betalingen eerst slachtoffers ten goede moeten komen, voordat zij de staat ten goede komen (artikel 36f Wetboek van Strafrecht).

Uit mijn onderzoek komt naar voren dat dit financiële voordeel voor de Nederlandse schatkist geen doel op zich was voor de handhavende instituten. Tot 2012 werd er in Nederland nauwelijks gehandhaafd op buitenlandse corruptie (OECD, 2012). Dus toen de zaak Vimpelcom werd afgesloten, was er simpelweg geen ervaring of beleid ten aanzien van wat er met het geld moest gebeuren. Het ligt voor de hand dat de Nederlandse autoriteiten op zoek gaan naar een goede bestemming voor de gelden, om bij te dragen aan de al bestaande inspanningen om het integere imago van de financiële sector te versterken.

Ten slotte kunnen aandeelhouders van Vimpelcom mogelijk aanspraak maken op de gelden op basis van de Amerikaanse Sarbanes-Oxley-wet uit 2002. Deze wet werd aangenomen als reactie op verschillende grote boekhoudschandalen, waaronder Enron en WorldCom. De Amerikaanse toezichthouder op de beurs, de *Securities and Exchange Commission*, kreeg hiermee de mogelijkheid om het geld van ontnemingen en boetes te verdelen onder de slachtoffers van schendingen van het effectenrecht door middel van het oprichten van een 'Fair Fund for Investors'. De term 'slachtoffers' in deze wet verwijst exclusief naar benadeelde beleggers, oftewel aandeelhouders van het bedrijf dat betrokken was bij de handhavingsactie.

Een 'Fair Fund for Investors' werd eerder bijvoorbeeld opgericht voor aandeelhouders van Petrobras, een Braziliaans energiebedrijf dat in 2018 schikte met de Amerikaanse en Braziliaanse autoriteiten vanwege omkoping van politici en politieke partijen in Brazilië. De schikking bevatte een strafrechtelijke boete van 853,2 miljoen dollar, waarvan Petrobras 20% zou betalen aan de Amerikaanse autoriteiten en 80% aan de Braziliaanse autoriteiten. De helft van het Amerikaanse deel, ruim 40 miljoen dollar, werd vervolgens in een 'eerlijk fonds voor beschadigde Petrobras-investeerders' gestopt. Aandeelhouders werden gezien als slachtoffers, omdat Petrobras 'zijn activa, infrastructuurprojecten, de integriteit van zijn management en de aard van zijn relaties met zijn meerderheidsaandeelhouder, de Braziliaanse overheid, verkeerd had gepresenteerd aan de aandeelhouders' (Securities and Exchange Commission, 2018).

De bevolking van Oezbekistan staat buiten spel in zowel de Nederlandse als de Amerikaanse strafzaken. Doordat de zaken buitengerechtelijk werden afgedaan, heeft niemand uit Oezbekistan de rechten kunnen uitoefenen die normaal voor slachtoffers gelden: er werd geen informatie verstrekt, er is geen spreekrecht uitgeoefend en er is niets vertaald in het Oezbeeks. De waarheid over wat er precies is gebeurd, is achter gesloten deuren afgesproken. Dit heeft cruciale consequenties voor slachtoffers omdat de strafbare feiten die zijn vastgesteld zo zijn omschreven dat het vrijwel onmogelijk wordt om aan te tonen dat individuele burgers rechtstreeks schade hebben geleden.

Conclusie

Multinationale ondernemingen hebben in het strafrecht een grote invloed gekregen op het vaststellen van de waarheid. Burgers die het meest te lijden hebben onder corruptie, zijn kansloos om als slachtoffer te worden aangemerkt, terwijl de honderden miljoenen die door handhavende instituten geïncasseerd worden, naar de schatkisten van rijke landen en naar aandeelhouders van corrupte bedrijven stromen. In lijn met wat Popper en Soros betoogden, is het nodig dat we onze percepties – wie zien wij als slachtoffer – en instituties – wie heeft de grootste stem als de strafrechtelijke waarheid wordt vastgesteld – aanpassen, omdat deze niet langer voldoen.

Mogelijke aanpassingen van het huidige systeem worden al voorgesteld. Zo wordt door velen betoogd dat er bij buitengerechtelijke afdoeningen met bedrijven nog veel meer waarborgen moeten gelden en dat aan veroordeelde bedrijven reclassering zou moeten worden opgelegd (Het Financieele Dagblad, 2018). Zelf heb ik eerder gepleit voor een *Trust Fund for Victims* voor slachtoffers van corruptie, vergelijkbaar met het fonds zoals dat bestaat bij het Internationaal Strafhof (Haijer, 2018). Hoewel deze twee voorstellen een stap vooruit zouden kunnen zijn voor slachtoffers, bieden zij geen oplossing voor de grote invloed van bedrijven op de waarheidsvinding. Dat zou anders kunnen zijn bij het vergroten van rechterlijke toetsing en transparantie, waar ook al langer voor gepleit wordt (bijvoorbeeld Garrett, 2014). Nog een stap verder gaat de suggestie dat corruptie gezien moet worden als internationaal misdrijf en een misdrijf tegen de menselijkheid, waarover het Internationaal Strafhof potentieel rechtsmacht zou kunnen uitoefenen (bijvoorbeeld Bantekas, 2006). Deze laatste mogelijkheid zou in het licht van de waarheidsvinding weleens de meest veelbelovende kunnen zijn. Er is wellicht een zwaargewicht als het Internationaal Strafhof voor nodig om te zorgen dat multinationale ondernemingen geen al te bepalende greep op de waarheid krijgen.

Literatuur

Bantekas, I. (2006). Corruption as an international crime and crime against humanity: An outline of supplementary criminal justice policies. *Journal of International Criminal Justice*, *4*(3), 466-484.

Budak, J., & Vizek, M. (2015). The corruption mark-up: Is corruption cost incorporated in the prices of goods and services in emerging and developed countries? *Post-Communist Economies*, *27*(2), 247-255.

Cotton Campaign. (2017). *Uzbekistan's forced labor problem*. Verkregen via www.cottoncampaign.org/uzbekistans-forced-labor-problem.html.

Crijns, J.H. (2008). Een kroniek van de strafrechtelijke waarheidsvinding. In J.H. Crijns, P.P.J. van der Meij & J.M. ten Voorde (red.), *De waarde van waarheid: Opstellen over waarheid en waarheidsvinding in het strafrecht* (pp. 15-55). Meijers-reeks nr. 145. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Het Financieele Dagblad. (2019). *Plan om veroordeelde bedrijven reclassering op te leggen welwillend ontvangen*. Verkregen via https://fd.nl/economie-politiek/1290445/plan-van-reclassering-voor-bedrijven-welwillend-ontvangen.

Garrett, B. (2014). *Too big to jail: How prosecutors compromise with corporations*. Harvard University Press.

Haijer, F.A. (2018). *Towards a system of compensation for the victims of foreign corruption*. Verkregen via www.publicadministrationreview.com/2018/10/23/686.

Human Rights Watch. (2014). *World Report 2014: Rights Trends in World Report 2014: Uzbekistan*. Verkregen via www.hrw.org/world-report/2014/country-chapters/uzbekistan.

Macrotrends. (2019). *VimpelCom – 23 Year Stock Price History | VEON*. Verkregen via www.macrotrends.net/stocks/charts/VEON/vimpelcom/stock-price-history.

Makinwa, A. (2016). Corruption and security: The role of negotiated settlements. In De Zwaan, J., Lak, M., Makinwa, A., & Willems, P. (Eds.). *Governance and security issues of the European Union* (pp. 249-270). The Hague: TMC Asser Press.

OECD. (2012). *Phase 3 report on implementing the OECD anti-bribery convention in the Netherlands*. Verkregen via www.oecd.org/daf/anti-bribery/Netherlandsphase3reportEN.pdf.

Ohlin, J.D. (2009). A meta-theory of international criminal procedure: Vindicating the rule of law. *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs*, *14*, 77.
Openbaar Ministerie. (2016). *Vimpelcom pays close to 400 million dollars to the Netherlands for bribery in Uzbekistan.* Verkregen via www.om.nl/@93227/vimpelcom-pays-close/.
Popper K.R. (1945). *The open society and its enemies*. New York: Routledge Classics.
Popper, K.R. (1959). *The logic of scientific discovery*. London/New York: Routledge.
Popper, K.R. (1976). The myth of the framework. In Pitt, Joseph C., Pera, Marcello (Eds.), *Rational changes in science* (pp. 35-62). Dordrecht: Springer.
Popper, K.R. (2002). *An unended quest*. London en New York: Psychology Press.
Securities and Exchange Commission. (2016). *VimpelCom to pay $795 million in global settlement for FCPA violations*. Verkregen via www.sec.gov/news/pressrelease/2016-34.html.
Securities and Exchange Commission. (2018). *Petrobras reaches settlement with SEC for misleading investors*. Verkregen via www.sec.gov/news/press-release/2018-215.
Soros, G. (1997). The capitalist threat. *Atlantic Monthly*, *279*(2), 45-55.
UNCAC Coalition. (2017). *Uzbek civil society open letter*. Verkregen via https://uncaccoalition.org/en_US/uzbek-civil-society-open-letter.
VEON. (2016). *VimpelCom's Uzbekistan license extended to 2031*. Verkregen via https://veon.com/media-center/Press-releases/2016/VimpelComs-Uzbekistan-license-extended-to-2031/.
World Bank. (2011). *Poverty headcount ratio at $1.90 day (2011 PPP) (% of population). Uzbekistan*. Verkregen via https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.DDAY?end=2003&locations=UZ&start=2003&view=bar.

TRANSPARANT, MAAR NIET OPEN

MVO-rapportages in de mondiale economie

Judith van Erp

Inleiding

Een van de kernprincipes van een democratische en open samenleving is vrije uitwisseling van kennis, ideeën en informatie. Vrijheid van meningsuiting maakt diversiteit van meningen, tegenspraak en kennisontwikkeling mogelijk, en biedt daarmee de mogelijkheid tot controle van de macht, leren, en vooruitgang. Transparantie van informatie is daarmee een van de kernwaarden in een open samenleving waarin tegenwicht kan worden geboden tegen autoritaire machtsuitoefening, en individuele rechten en vrijheden tot bloei kunnen komen.

In de 21ste eeuw, nu markten mondiaal zijn en ondernemingen multinationaal, worden machtsmisbruik en ondemocratisch gedrag niet alleen aan politici, maar ook aan ondernemingen toegeschreven. Ook om machtsmisbruik en schadelijk gedrag van ondernemingen te voorkomen is informatie een cruciaal wapen. Transparantie, rapporteren en verantwoording vormen wereldwijd de kern van diverse initiatieven om maatschappelijke verantwoordelijkheid van ondernemingen tot stand te brengen. Het belangrijkste mondiale initiatief op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen, VN Global Compact, verplicht deelnemende bedrijven om jaarlijks openbaar te rapporteren over hun plannen ten aanzien van mensenrechten, milieu, anti-corruptie en eerlijke arbeid, op basis van de *UN Guiding Principles on Business and Human Rights*. We zien het geloof in transparantie ook terug in de namen van een groot aantal NGO's en initiatieven die beogen schadelijk gedrag van ondernemingen te voorkomen: *Transparency International*, *Global Witness* en *Wikileaks* zijn slechts enkele voorbeelden. In de afgelopen twintig jaar

is transparantie mondiaal dé norm geworden voor maatschappelijk verantwoord ondernemen.

De gedachte dat openheid en transparantie, en informatie, tegenwicht bieden tegen machtsmisbruik door ondernemingen is wijdverbreid. Transparantie wint aan belang in de context van globalisering en digitalisering: naarmate de activiteiten van ondernemingen en op markten minder gemakkelijk controleerbaar zijn door lokale journalisten, inspecteurs en politici, moeten nieuwe vormen van verantwoording en zichtbaarheid worden gecreëerd die geografische afstanden kunnen overbruggen en gebrekkige fysieke of lokale controle kunnen vervangen. Communicatietechnologie zorgt ervoor dat mensen met weinig middelen meer tegenwicht kunnen bieden tegen gevestigde machten. Zelfs blockchaintechnologie wordt inmiddels toegepast om betrouwbare informatie over mensenrechten-aspecten van productieprocessen vast te leggen en toegankelijk te maken.[1]

Het gedachtegoed van de open samenleving lijkt dus volop geaccepteerd en ook werkelijkheid geworden: ondernemingen zijn in groeiende mate transparant over hun activiteiten. Openheid van informatie heeft meer mogelijkheden geboden voor controle en tegenwicht, en leidt daarmee geregeld tot meer verantwoordelijk gedrag van ondernemingen. De gedachte aan openheid alléén al brengt meer druk met zich mee: nu de wereld één groot panopticum is, zouden ondernemingen zichzelf controleren.

Toch moet de vraag worden gesteld of er niet te veel van transparantie wordt verwacht. Een overzicht van verwachtingen over transparantie noemt dat grotere zichtbaarheid leidt tot controleerbaarheid, participatie, betrokkenheid, empowerment en vertrouwen, terwijl het schimmigheid, vervorming, verborgenheid, geheimhouding, manipulatie en corruptie tegengaat (Hansen, Christensen &

1 Zie www.openglobalrights.org/blockchain-technologies-offer-transparency-that-could-improve-human-rights-practices.

Flyverbom, 2015). Zijn al deze normatieve verwachtingen terecht? In deze bijdrage werp ik, als tegenwicht, twee kritiekpunten op tegen het geloof in transparantie. In de eerste plaats – vanzelfsprekend: transparantie over maatschappelijk verantwoord ondernemen is niet hetzelfde als maatschappelijk verantwoord ondernemen. Transparantie lijkt een doel op zich te worden, en creëert daarmee percepties van succes, die niets te maken hebben met duurzaamheid of mensenrechten. Ten tweede: transparantie wordt te eenzijdig georganiseerd conform een marktlogica, betrekt 'civil society' te weinig, en geeft daarmee onvoldoende impuls aan democratische aspecten van de open samenleving. Met deze kritiekpunten beoog ik bij te dragen aan een evenwichtiger en realistischer perspectief op de mogelijkheden en beperkingen van transparantie ter controle van ondernemingen in moderne, mondiale markten.

Transparantie als pijler van beleid ten aanzien van maatschappelijk verantwoord ondernemen

De Amerikaanse jurist Louis Brandeis, begin twintigste eeuw een van de belangrijke geestelijk vaders van de eerste wetgeving die de macht van investeringsbanken moest inperken, zei al: 'Publicity is justly commended as a remedy for social and industrial diseases. Sunlight is said to be the best of disinfectants' (Brandeis, 1914).[2] Sindsdien is transparantie een van de belangrijkste reguleringsmechanismen van markten. Ten aanzien van maatschappelijk verantwoord ondernemen is transparantie in korte tijd dé norm geworden om duurzaamheid en mensenrechten te bevorderen.

Transparantie vormt de kern van het oudste en belangrijkste mondiale initiatief ten aanzien van duurzaamheid en mensenrechten, het al eerdergenoemde Global Compact-initiatief van de Verenigde Naties (2000). Dit vrijwillige reguleringsmechanisme van de VN verplicht deelnemende ondernemingen jaarlijks te rapporteren over

2 Brandeis legde de basis voor de Glass Steagal Act van 1933, die een scheiding bewerkstelligde tussen investeringsbanken en spaarbanken, en daarmee machtsconcentratie voorkwam.

hun plannen en activiteiten ten aanzien van mensenrechten, milieu, anti-corruptie en eerlijke arbeid. De rapportages worden op de website van Global Compact gepubliceerd, en ondernemingen die langdurig geen rapportages indienen, worden geschrapt.

Voor de rapportages zijn de Global Reporting Initiative (GRI) standaarden voor duurzaamheidsrapportages inmiddels wereldwijd geaccepteerd als mondiale standaard. Het Global Reporting Initiative, de NGO die als eerste standaarden voor rapportages ontwikkelde, stelt dat het openbaar maken van duurzaamheidsinformatie verantwoording stimuleert, risico's zichtbaar en hanteerbaar maakt, en ondernemingen de mogelijkheid geeft nieuwe kansen te grijpen. Hiermee heeft GRI, naar eigen zeggen, enorme impact op welzijn, arbeid, milieu, schoon water, kinderarbeid en gendergelijkheid.[3]

Nadat maatschappelijk verantwoord ondernemen wereldwijd aanvankelijk vooral via vrijwillige transparantie werd bevorderd, is inmiddels een trend ontstaan naar meer wettelijk verplichte niet-financiële rapportages. In de VS verplicht de *California Supply Chain Transparency Act* ondernemingen om transparant te zijn ten aanzien van hun beleid om moderne slavernij en mensenhandel tegen te gaan. De *Dodd Frank Act rule on conflict minerals* verplicht ondernemingen om extra toezicht uit te oefenen op de herkomst van erts uit conflictgebieden, en de rapportages openbaar te maken. In het Verenigd Koninkrijk hebben ondernemingen transparantieverplichtingen als gevolg van de *UK Modern Slavery Act*. In de Europose Unie is het Arhus-verdrag voor toegang tot milieu-informatie een van de oudste verdragen die openbaarheid van informatie regelt. Het verdrag beschermt de belangen van burgers die potentieel milieuschade kunnen ondervinden, door hun toegang te geven tot informatie waarmee ze hun recht kunnen halen en in besluitvorming kunnen participeren. EU Richtlijn 2014/95/EU verplicht vanaf 2018 ondernemingen met meer dan 500 werknemers in de EU om in hun jaarverslag aandacht te besteden aan niet-financiële doelen, zoals milieubescherming,

3 Zie www.globalreporting.org/Information/about-gri/Pages/default.aspx.

arbeidsomstandigheden, mensenrechtenbeleid, maatregelen tegen corruptie en diversiteit. Deze rapportages zullen ondernemingen stimuleren tot meer verantwoordelijk gedrag, verwacht de EU.[4]

Verplicht of niet, de argumentatie blijft dat transparantie en rapportages een voldoende prikkel zullen vormen voor ondernemingen om zich verantwoordelijker te gedragen. Verdergaande regulering, zoals een zorgplicht, of het aanscherpen van aansprakelijkheid, wordt vooralsnog nog slechts mondjesmaat overwogen.

Transparantie in de praktijk
'Transparantie-initiatieven' hebben de afgelopen twintig jaar een opvallende groei doorgemaakt. Een van de eerste initiatieven was het *Extractive Industries Transparancy Initiative* (EITI) voor de olie- en mijnbouwindustrie, waarvan de NGO Global Witness (1995) aan de wieg stond. Juist de olie- en mijnbouwindustrie bloeien door nauwe banden tussen overheden en oliemaatschappijen die elkaar wederzijds begunstigen in moeilijk controleerbare financiële transacties. Een coalitie van maatschappelijke organisaties en overheden, met als boegbeelden de Britse premier Tony Blair en Open Society Institute-stichter George Soros, eiste 'Publish What You Pay' – de eis tot de publicatie van alle betalingen tussen winningsbedrijven en overheden. Hieruit ontstond EITI. Het verwacht van aangesloten staten dat ze hun inkomsten en donaties van mijnbouwbedrijven openbaar maken om op die manier democratische controle en verantwoording mogelijk te maken. Ook moeten overheden ondernemingen verplichten hun betalingen openbaar te maken, en een 'multi-stakeholdergroep' vormen met vertegenwoordigers van burgers en maatschappelijke organisaties, waarin verantwoording wordt afgelegd door de beschikbaar gestelde informatie te beoordelen.

Onder druk van multinationals, die groeiende reputatierisico's ervoeren, en westerse donoren sloten ontwikkelingslanden zich

4 Zie https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/company-reporting-and-auditing/company-reporting/non-financial-reporting_en.

snel aan. Maar het omarmen van de norm betekent niet noodzakelijkerwijs dat deelnemers de verwachtingen waarmaken. Het uitvoeren van de eisen van EITI is vrijwillig, en daardoor vrijblijvend. Overheden mogen zelf invullen wat en hoe ze informatie openbaar maken: naast overzichten per onderneming of type betaling kunnen ze ook totaaloverzichten publiceren, die minder transparant zijn. Daarmee kunnen ze deels naleven of cosmetisch naleven, terwijl deelname wel financiering uit donorlanden of meer investeringen kan opleveren. Er wordt wel gesuggereerd dat transparantie zo snel werd omarmd, omdat dit alle partijen goed uitkwam (Aaronson, 2011). Ontwikkelingslanden sluiten zich aan bij EITI omdat dit vooral een symbolisch commitment is dat zonder veel verplichtingen kan worden geïmplementeerd. Zo kunnen ontwikkelingslanden tegen lage kosten de positieve uitstraling hebben van commitment aan de rechtsstaat. Voor westerse ondernemingen was transparantie een middel om reputatierisico te beperken: ze konden de nieuwe norm aanvoeren om kritiek te weerleggen en hun activiteiten te verdedigen. Voor westerse overheden en donoren was het relatief onschuldige EITI een manier om goede wil te tonen zonder de goede relaties met ontwikkelingslanden onder druk te zetten. EITI zelf moet balanceren tussen betekenisvol zijn en toch voldoende deelnemende landen behouden – maar als het te vrijblijvend wordt, riskeert het een façade te zijn waarachter 'business as usual' plaatsvindt (Gillies, 2010).

Ook het belangrijkste mondiale initiatief, het aan de VN gelieerde Global Compact, heeft deels een symbolische betekenis. In 2017 zijn ruim 9400 ondernemingen aangesloten bij Global Compact, waarvan er meer dan 1000 grote ondernemingen zijn (+5000 werknemers), en waaronder 28% van de Fortune 500-ondernemingen. Niet alle ondernemingen houden zich, na het ondertekenen van de intentieverklaring, ook daadwerkelijk aan de rapportageverplichting: zo'n 70% rapporteert daadwerkelijk. Bijna 7500 ondernemingen zijn in de loop van de tijd ook weer uit de Global Compact geschrapt. In het jaarlijkse voortgangsrapport van 2017 stelt Global Compact vast dat ondernemingen 'uitdagingen' ervaren bij het omzetten van goede bedoelingen in acties: 58% meet daadwerkelijk de impact van de onderneming op het milieu; en slechts 15% doet dit

voor mensenrechten (Global Compact 2017). En hoewel 90% van de grootste 250 ondernemingen over mensenrechten rapporteert, voert slechts twee derde van de ondernemingen daadwerkelijk een mensenrechtenbeleid, en refereert van de bedrijven die mensenrechten noemen in hun verslagen, slechts een derde concreet aan de UN Guiding Principles on Business & Human Rights (KPMG, 2017). En al deze getallen zeggen nog niets over de daadwerkelijke verbetering van milieu en mensenrechten.

Transparantie als succesverhaal

Deze voorbeelden maken duidelijk dat transparantie misschien niet altijd een wondermiddel is. De eenvoudige oplossing die zich dan opdringt, is: meer, en betere transparantie. Veel NGO's werken daarom aan het nog verder stimuleren van transparantie voor ondernemingen: het uniformeren van standaarden, en het verwerken en analyseren van data. Naarmate meer informatie beschikbaar komt, wordt de rol van informatiemakelaars belangrijker die duiden, verifiëren en analyseren. Er ontstaat een transparantie-industrie van informatiemakelaars die informatie verzamelen, analyseren en rapporteren. Deze initiatieven presenteren zich als not-for-profit NGO, maar leveren wel betaalde transparantiediensten waarmee ondernemingen zich kunnen profileren. Zo begeeft informatieservice Bloomberg zich op de markt voor duurzaamheid met hybride initiatieven zoals de prestigieuze 'Task Force on Climate-Related Financial Disclosures', die is ingesteld door de *Financial Stability Board* van de G20, maar waarvan bestuur en directie nauwe banden hebben met Bloomberg. Ook certificerende instellingen en keurmerken hebben zo'n hybride status. Interessant zijn ook instellingen die transparantieranglijsten opstellen, zoals het al genoemde Global Reporting Initiative (GRI), en het Carbon Disclosure Project (CDP), opgericht in 2001, dat openbaarmaking van broeikasgas-emissies bevordert. CDP wordt zwaar gesponsord door de industrie – een van de 'premium supporters' is Trafigura Beheer, de rederij die in Ivoorkust de tanker Probo Koala giftig afval liet dumpen.[5] De onafhankelijkheid van dit soort initiatieven roept daardoor vragen op.

---

5 Zie www.cdp.net/en/info/finance/europe.

Veel van dit soort organisaties legitimeert zich door de voortgang en het succes op het gebied van transparantie te monitoren en te vieren. CDP maakt bekend dat in 2018 inmiddels 7000 ondernemingen gegevens openbaar maken over hun emissiebeleid – 50% van de wereldwijde kapitaalmarkt en een toename van 11% ten opzichte van 2017. Grafieken tonen een snelle stijging van het aantal 'transparante' organisaties. Op haar website grossiert CDP in positieve beeldvorming: het aantal ondernemingen dat leiderschap toont ten aanzien van emissiereductie, is in een jaar tijd verdubbeld! Nieuwe visualisatietechnieken brengen een narratief van een 'low-carbon-transition story' in beeld. Ook kunnen ondernemingen de 'triple A status' verkrijgen bij CDP, als zij rapporteren op zowel klimaat, water als bosbeheer. CDP publiceert jaarlijks de 'A lijst', en genereert ook anderszins positieve publiciteit en beeldvorming over goed presterende ondernemingen. Zo wordt succes op het gebied van transparantie al snel gelijkgesteld met succes in duurzaamheid. Duurzaamheid wordt een commitment, een proces, een streven, maar is daarmee nog geen realiteit.

Ondertussen zijn de onderliggende rapporten een stuk genuanceerder. Zo stelt Ségolène Royal, de Franse minister van Milieu, in het CDP Benelux-rapport over CO2-emissie van 2016 dat zelfs als de selectie van ondernemingen die aan CDP rapporteren hun zelf gestelde doelen zouden halen, ze nog slechts 25% van de noodzakelijke voortgang zouden boeken om het klimaatakkoord van Parijs te realiseren (CDP, 2016). De CDP-scores richten zich bovendien op duurzaamheidsbeleid, governance en risicoanalyse in ondernemingen, maar geven, zo geeft CDP zelf toe, slechts beperkt inzicht in de effectiviteit van milieumaatregelen van ondernemingen. CDP is van plan 'in de toekomst' betere methodologie te ontwikkelen om de effectiviteit van milieumaatregelen te kunnen bepalen, maar geeft al aan dat dit zeer ingewikkeld is.[6]

6 Zie https://guidance.cdp.net/en/guidance?cid=3&ctype=theme&idtype=ThemeID&incchild=1&microsite=0&otype=ScoringMethodology&tags=TAG-599%2CTAG-609%2CTAG-597.

Transparantie-experts Gupta en Mason (2014) concluderen dat ondanks steeds grotere hoeveelheden data door steeds uitgebreidere verantwoording, beoordeling van milieuprestaties van ondernemingen nog steeds niet goed mogelijk is omdat de informatie niet altijd betekenisvol is. Bij het ontbreken van daadwerkelijke voortgang lijkt transparantie het doel op zich te worden. Zeker nu duurzaamheid en mensenrechten in hoge mate maatschappelijk gewaardeerd worden, creëert 'duurzaamheidsrapporteren' een vorm van legitimiteit omdat ondernemingen voldoen aan maatschappelijke verwachtingen, zonder pijnlijke ingrepen. Zo is transparantie vooral communicatie, met niet als doel meer duurzaamheid, maar meer legitimiteit: een middel voor een betere reputatie, niet voor beter gedrag. Transparantieverslagen worden nieuwe routines zonder betekenis. Ook de Nederlandse wetgever onderkent dit risico, zij het impliciet: in de memorie van toelichting bij de implementatiewet van de EU-richtlijn voor niet-financiële rapportages stelt de wetgever dat het opstellen van het duurzaamheidsverslag en de controle daarop door de accountant slechts enkele uren en hooguit een paar duizend euro in beslag zullen nemen – we hoeven ons dus geen zorgen te maken over hoge financiële lasten.

Transparantie wordt vaak benaderd vanuit de gedachte dat er een 'objectieve' waarheid is die simpelweg wordt weergegeven. Een meer kritisch perspectief beschouwt transparantie niet alleen als *reproductie*, maar bewuste *productie* van informatie. Transparantie weerspiegelt niet alleen feiten maar 'doet' ook iets: het geeft vorm aan relaties tussen organisaties en hun publiek en is daarmee performatief. Soms letterlijk: een analyse van de duurzaamheidsrapportages van 23 grote mijnbouw- en oliebedrijven liet zien dat de ondernemingen gekleurde informatie gaven, die meer de goede bedoelingen van de onderneming dan de werkelijke situatie weergaf (Boiral, 2013). Maar ook als de informatie niet doelbewust gekleurd wordt, 'doet' transparantie iets. Deze initiatieven wekken de indruk dat transparantie ook duurzaamheid met zich meebrengt. Transparantie kan een hoog symbolisch gehalte hebben en mythes over verantwoordelijke ondernemingen creëren, in plaats van daadwerkelijke verbetering. Juist het rapporteren van 'voortgang' via mondiale standaarden

zoals de *GRI Sustainability Reporting Standards* wekt de indruk dat groei en ecologische duurzaamheid samen kunnen gaan, en bevestigt dat de industriële activiteit als zodanig acceptabel is (Böhling, Murguia & Godfrid, 2019). Transparantie helpt ondernemingen op die manier een frame te creëren waarbij zij winst kunnen maken, hun ondernemingspraktijk marginaal kunnen aanpassen, en toch maatschappelijk verantwoordelijk zijn. De beloftes van tegenwicht, tegenspraak, en de confrontatie van perspectieven die ten grondslag ligt aan Poppers visie op de open samenleving, worden hiermee niet vervuld.

Kan aan transparantie een vorm worden gegeven die meer in overeenstemming is met Poppers visie op de open samenleving? Die vraag kan worden beantwoord aan de hand van twee verschillende logica's achter transparantie. Vanuit een publieke logica kan transparantie worden gezien als mechanisme voor publieke verantwoording en democratische controle – die zich richt op een publiek van burgers in een politieke gemeenschap (*citoyen*), om participatie bij besluitvorming te bevorderen. Transparantie stelt burgers in staat om hun mening te vormen en democratische controle uit te oefenen (Buijze, 2015). De publieke logica herkennen we in transparantie met als doel 'right to know', bijvoorbeeld in de Arhus-wetgeving, die burgers het recht geeft op toegang tot milieu-informatie. Daartegenover staat een private logica, waarin transparantie spreekt tot de *homo economicus*, die informatie gebruikt om zijn belangen te realiseren. Transparantie reduceert in deze logica informatie-asymmetrie in markten, en draagt bij aan beter geïnformeerde economische besluitvorming en efficiëntie van markten.

In de wijze waarop de norm van transparantie in de huidige mondiale coalitie voor maatschappelijk verantwoord ondernemen wordt geïnstitutionaliseerd, lijkt de private logica voorop te staan. Michael Bloomberg, voorzitter van CDP stelt: 'Increasing transparency makes markets more efficient, and economies more stable and resilient.'[7]

7 Zie www.cdp.net.

Informatie staat ten dienste van het economische belang van investeerders. Transparantie kan bijdragen aan een markt voor duurzame goederen, bijvoorbeeld door investeerders informatie te geven om te investeren in duurzame productie of door hun informatie te geven over de gevolgen van milieurisico's voor de waarde van hun investeringsportfolio (Gupta & Mason, 2014). Nu het risico van klimaatverandering, ontbossing, waterschaarste en vermindering van biodiversiteit steeds sterker wordt gevoeld, groeit ook het besef dat deze ontwikkelingen financiële gevolgen hebben en de stabiliteit en winstgevendheid van ondernemingen negatief kunnen beïnvloeden. Daarmee staan milieurisico's van ondernemingen ook hoger op de agenda van investeerders en groeit de behoefte aan transparante risicoanalyses en milieuprestaties van ondernemingen als strategische informatie voor investeerders, onder het motto dat ondernemingsrisico's ook investeerdersrisico's zijn.

Maar deze commodificatie van transparantie-informatie tot economisch goed gaat volgens transparantie-experts Gupta en Mason ten koste van het 'transformatieve potentieel' van transparantie, via publieke verantwoording en democratisering van informatie. De nadruk ligt niet op participatie in besluitvorming door betrokken partijen en burgers en democratische controle, maar op het tegen betaling beschikbaar maken van informatie aan investeerders. Zowel het al eerder besproken Extractive Industries Transparancy Initiative als het Carbon Disclosure Project zijn hier voorbeelden van. Een groot deel van de data van CDP bevindt zich achter een betaalmuur, waardoor ze niet vrij toegankelijk zijn voor maatschappelijke partijen. Dit belemmert de publieke verantwoording omdat moeilijk kan worden vastgesteld hoeveel informatie ondernemingen daadwerkelijk hebben verstrekt, wat de consequenties zijn van niet-naleving, en hoe ondernemingen kunnen worden vergeleken. Het draagt bij aan het beeld dat duurzaamheid voldoende kan worden gerealiseerd via marktwerking en door informatie-asymmetrie te corrigeren tussen ondernemingen en investeerders, in plaats van meer radicalere transformatie van verantwoordelijkheden van ondernemingen of regulering van hun activiteiten (Gupta & Mason, 2014).

In het geval van EITI was de vorming van een 'multi-stakeholdergroep' met actieve vertegenwoordiging van lokale en maatschappelijke organisaties een voorwaarde. In de praktijk verloopt de vorming van deze groepen echter problematisch: geregeld worden stakeholders niet goed geïnformeerd, of ontbreken bij lokale organisaties de capaciteit en kennis om informatie op waarde te kunnen schatten en controle uit te oefenen. De gang van zaken rondom EITI illustreert ook hoe het anders kan. Inmiddels hebben zich NGO's ontwikkeld, zoals Revenu Watch, die zijn gespecialiseerd in het bevorderen van kennis- en capaciteitsontwikkeling van lokale maatschappelijke organisaties, burgers en journalisten door trainingen te geven educatie te verzorgen, en vrije media te ondersteunen. De waarde van EITI ligt daarmee wellicht niet alleen in het openbaar maken van de informatie over financiële relaties tussen ondernemingen en overheden, maar ook in het geven van een stem en het creëren van een 'plek aan tafel' voor maatschappelijke organisaties en burgers – een ontwikkeling die ook gunstig uitwerkt op de democratische verhoudingen in producerende landen (Gillies, 2010).

Conclusie

De huidige nadruk op transparantie draagt bij aan openheid, maar het ideaal van de open samenleving – waarin kritisch tegengewicht wordt geboden en op basis van gelijkheid een dialoog wordt gevoerd – is als het gaat om mensenrechtenschendingen of ecologisch schadelijk handelen met transparantie nog niet gewaarborgd. Met de huidige invulling van transparantieverplichtingen is de basis gelegd, maar een open samenleving vereist meer dan openbare informatie. De gepubliceerde informatie moet ook kunnen worden geverifieerd, kritisch worden beoordeeld door een publiek dat in staat is de informatie op waarde te schatten, en worden tegengesproken – in analogie met het falsificatieprincipe in Poppers denken. Niet alle transparantie is ook democratisch (Holzner & Holzner, 2006). Transparantie creëert gelegenheid tot perceptiemanagement, zowel ten aanzien van de mate waarin activiteiten van ondernemingen maatschappelijk verantwoord zijn, als van meer diepgaande opvattingen over oplossingsrichtingen voor maatschappelijke impact van economische activiteit. Bij het vormgeven van transparantie-initiatieven zou daarom aandacht moeten zijn

voor de mogelijkheid om de informatie te controleren, tegen te spreken en vanuit verschillende perspectieven te belichten.

Literatuur

Aaronson, S.A. (2011). Limited partnership: Business, government, civil society, and the public in the Extractive Industries Transparancy Initiative (EITI). *Public Administration and Development*, *31*, 50-63.

Böhling, K., Murguía, D.I., & Godfrid, J. (2019). Sustainability reporting in the mining sector: Exploring its symbolic nature. *Business & Society*, *58*(1), 191-225.

Boiral, O. (2013). Sustainability reports as simulacra? A counter-account of A and A+ GRI reports. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, *26*(7), 1036-1071.

Brandeis, L.D. (1914). *Other people's money and how bankers use it*. New York: Frederick Stokes.

Buijze, A.W.G.J. (2015). Transparency: The Swiss knife of EU Law. *European Review of Public Law*, *26*(3), 1123-1161.

Carbon Disclosure Project (CDP). (2016). CDP Climate Change Report 2016, France/Benelux Edition, October 2016. Verkregen via https://6fefcbb86e61af1b2fc4-c70d8ead6ced550b4d987d7c03fcdd1d.ssl.cf3.rackcdn.com/cms/reports/documents/000/001/229/original/161007-01_CDP-Report_2016_v9.pdf ?1477397605.

Gillies, A. (2010). Reputational concerns and the emergence of oil sector transparency as an international norm. *International Studies Quarterly*, *54*(1), 103-126.

Gupta, A., & Mason, M. (2014). *Transparency in global environmental governance: Critical perspectives*. Boston, The MIT Press.

Hansen, H.K., Christensen, L.T., & Flyverbom, M. (2015). Introduction: Logics of transparency in late modernity: Paradoxes, mediation and governance. *European Journal of Social Theory*, *18*, 117-131.

Holzner, B. & Holzner, L. (2006). *Transparency in global change: The vanguard of the open society*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

KPMG (2017), The Road Ahead. The KPMG Survey of Global Sustainability Reporting. https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/be/pdf/2017/kpmg-survey-of-corporate-responsibility-reporting-2017.pdf.

EEN VERSPLINTERD PUBLIEK DOMEIN

Hoe sociale media het politieke debat transformeren

Mirko Tobias Schäfer

Inleiding

Ooit werden sociale media aangekondigd als middel om burgers te emanciperen, machtsverhoudingen terug in balans te brengen, en gewone mensen in staat te stellen zich te informeren en hun mening te uiten. Tegenwoordig associëren we sociale media met nepnieuws, haatdragende taal en manipulatieve algoritmen. In de meer dan twee decennia van het bestaan van het internet zijn sociale media uitgegroeid tot machtige makelaars van aandacht. De platformaanbieders komen in parlementaire hoorzittingen over als manipulatief, omdat ze hun problematische diensten naar het lijkt niet willen verbeteren. Na Brexit, Trump en de opkomst van het rechts-populisme betoogden beleidsmakers en critici dat sociale-mediaplatforms de open samenleving ondermijnen door filterbubbels te creëren en nepnieuws en haatspraak te verspreiden.

In deze bijdrage wordt uiteengezet hoe dit gevoel van enthousiasme over sociale media is omgeslagen in teleurstelling. Maar het is te simpel gesteld om alleen de sociale-mediaplatforms de schuld te geven van de huidige situatie. We moeten kijken naar het samenspel van technologie, mediagebruik, economische belangen en institutionele verandering. Deze bijdrage betoogt dat onze verwachtingen ten aanzien van technologie als motor van democratische vooruitgang te hooggespannen zijn. Door de term 'impliciete participatie' te introduceren laat ik zien hoe sociale mediaplatforms succesvol zijn geweest in het implementeren van media-handelswijzen via gebruiksvriendelijke interfaces en in het kanaliseren van gebruikersactiviteiten (Schäfer, 2011). Hierdoor werd een breed publiek aangetrokken, dat in eerste instantie echter niet afkwam op

de intrinsieke waarde van het publieke domein en de open samenleving. In tegenstelling tot het idee van de filterbubbel laat ik zien hoe gebruikers omgaan met media-content en hoe mainstream media omgaan met sociale media. Daarmee toon ik in dit essay aan dat de huidige beleidsreacties op de risico's van nepnieuws en haatspraak ongeschikt, inefficiënt en uiteindelijk schadelijk zijn voor de open samenleving en het publieke domein.

Deelnemen aan het publieke domein

De overdreven optimistische perceptie van sociale media is sterk beïnvloed door ons begrip van het publieke domein en de waarde van burgerparticipatie in politieke debatten. De Duitse filosoof Jürgen Habermas beschrijft hoe gewone burgers in het begin van de negentiende eeuw in cafés, leesclubs en verenigingen discussieerden over vragen met betrekking tot bestuur, en hoe zij media zoals pamfletten, kranten en brieven gebruikten om informatie te delen (Habermas 1962). Hij definieert het publieke domein als een 'netwerk voor het communiceren van informatie en standpunten' (geciteerd in Castells, 2013, p. 12). Dit publieke domein is een essentieel onderdeel van een open samenleving, waar vrijheid van meningsuiting de publieke opinie vormt en van invloed is op democratische discussies. In de loop van de twintigste eeuw leek dit publieke domein echter te worden gedomineerd door massamedia: kranten, film, radio en televisie. Massamedia worden niet alleen gezien als waakhonden die problemen agenderen en informatie verspreiden aan het grote publiek, maar ook als monopolistische machtsorganen die de vorming van de publieke opinie net zo goed zouden kunnen manipuleren. Vandaar dat de opkomst van computertechnologie en het World Wide Web werd geprezen als een kans voor gewone burgers om de macht van massamedia terug in evenwicht te brengen en de open samenleving positief te beïnvloeden. Het internet en het World Wide Web werden gezien als een middel om mensen over de hele wereld met elkaar te verbinden, informatie te verspreiden en een eenvoudige toegang tot informatie en deelname aan de productie van media en het politieke debat en opinievorming mogelijk te maken (Schäfer, 2011). De perceptie van sociale media als middel om machtsverhoudingen in het medialandschap in balans te houden werd heel sterk beïnvloed door ons begrip van het publieke domein en de open samenleving. De opkomst van het World Wide Web werd verwelkomd

als een soort van emancipatie en manifesteerde zich zelfs op de cover van het populaire *Time Magazine*, met 'You' als persoon van het jaar 2007. De slogan was: 'Ja jij. Jij controleert het informatietijdperk. Welkom in jouw wereld.' Het idee van participatie was op zichzelf niet nieuw, maar technologie leek de realisatie ervan mogelijk te maken.

Gedurende de twintigste eeuw beschouwden politieke activisten, kunstenaars en wetenschappers de massale participatie van burgers in de mediaproductie en het politieke debat als essentieel voor de democratie. In 1932 bekritiseerde toneelschrijver, regisseur en theater-theoreticus Bertolt Brecht de staatsregulering van radio's en radiogolven als een antidemocratisch mono-directioneel instituut. Aangezien radio inherent tweewegcommunicatie mogelijk maakt, stelde Brecht voor om juist speciaal radio's te gebruiken als communicatiemiddel en niet slechts als een uitzendapparaat. Hij droomde van een medium om mensen te verbinden met publieke zaken (Brecht, 1999 [1932]). In zijn eigen theater ontwikkelde Brecht een concept dat het publiek wilde betrekken en hen van toeschouwers in deelnemers zou transformeren (Benjamin, 2003).

Dit pleidooi voor participatie lag ten grondslag aan veel mediatheorieën uit de twintigste eeuw. Het publiek in staat stellen om deel te nemen werd opgevat als emancipatie van passieve toeschouwers, die de machtsverhoudingen in de mediawereld in evenwicht zou brengen en het politieke debat en democratie zou bevorderen (Schäfer, 2011). Het is niet verwonderlijk dat de nieuwe media werden gezien als de langverwachte verwezenlijking van deze wensen. Ze werden gezien als middel om gewone burgers in staat te stellen zich te informeren, onafhankelijk van sociale, economische of geografische positie. Veel bedrijven in Silicon Valley hebben deze belofte overgenomen: de missie van Facebook is om mensen te verbinden en dichter bij elkaar te brengen, zodat gebruikers kunnen delen en uitdrukken wat belangrijk voor hen is. Hetzelfde kan worden gezegd over het netwerkbedrijf Cisco Systems (zie Schäfer, 2011, p. 31-34) en andere bedrijven. Kortom, de kwaliteiten die worden toegeschreven aan nieuwe technologieën, zijn gekoppeld aan de waarde van deelname aan het publieke domein en van debat in een open samenleving. Om te kunnen begrijpen waarom nieuwe technologieën echter niet noodzakelijk een bijdrage

leveren aan democratisering en sociale vooruitgang, moeten we de betekenis van ‘participatie’ nader onder de loep nemen.

Expliciete en impliciete participatie

Habermas en Brecht zagen participatie als een bewuste en expliciete activiteit, waarbij geïnformeerde burgers zich bezighouden met zaken van algemeen belang. De rationele burger is dan ook essentieel voor de stelling van Habermas van het publieke domein: de burger, wiens politieke mening gevormd wordt door een rationeel debat, waarin argumenten onderbouwd zijn met feitelijke informatie en door media die niet alleen dienst doen als waakhond, maar ook als kanalen voor verspreiding van verifieerbare informatie. Een ander element dat essentieel is in het publieke domein, is het wederzijds respect van de deelnemers die ondanks hun verschillende politieke posities hun medestanders nog steeds als medeburgers respecteren, en erop vertrouwen dat ratio en feitelijk correcte informatie de basis vormen voor politieke opinievorming. We hebben het World Wide Web en zijn vele toepassingen geïdentificeerd als slechts een uitbreiding van de reeds bestaande massamedia, kranten, radio en televisie, hoewel met een lagere drempel om eraan deel te nemen. Vóór de komst van betaalbare personal computers, internetverbindingen en gebruiksvriendelijke software vereiste het produceren van mediamateriaal vaardigheden en training, en was het duur in reproductie en verspreiding. Voor zover burgers zich met deze activiteiten bezighielden, was hierbij sprake van expliciete deelname aan mediaproductie en het publieke domein. Hoewel het aan het einde van de jaren negentig al relatief eenvoudig was om websites te bouwen, e-mails te versturen, mailinglijsten of webfora en andere populaire toepassingen van het World Wide Web te gebruiken, werd het zelfs nog toegankelijker gemaakt met de introductie van platforms voor sociale media. Deze sociale-mediaplatforms maken ook impliciete participatie mogelijk (Schäfer, 2011, p. 46). In tegenstelling tot expliciete deelname beschrijft impliciete deelname hoe gebruikersactiviteiten worden gekanaliseerd via grafische gebruikersinterfaces en worden gemonitord via real-time analyse van interactiegegevens.

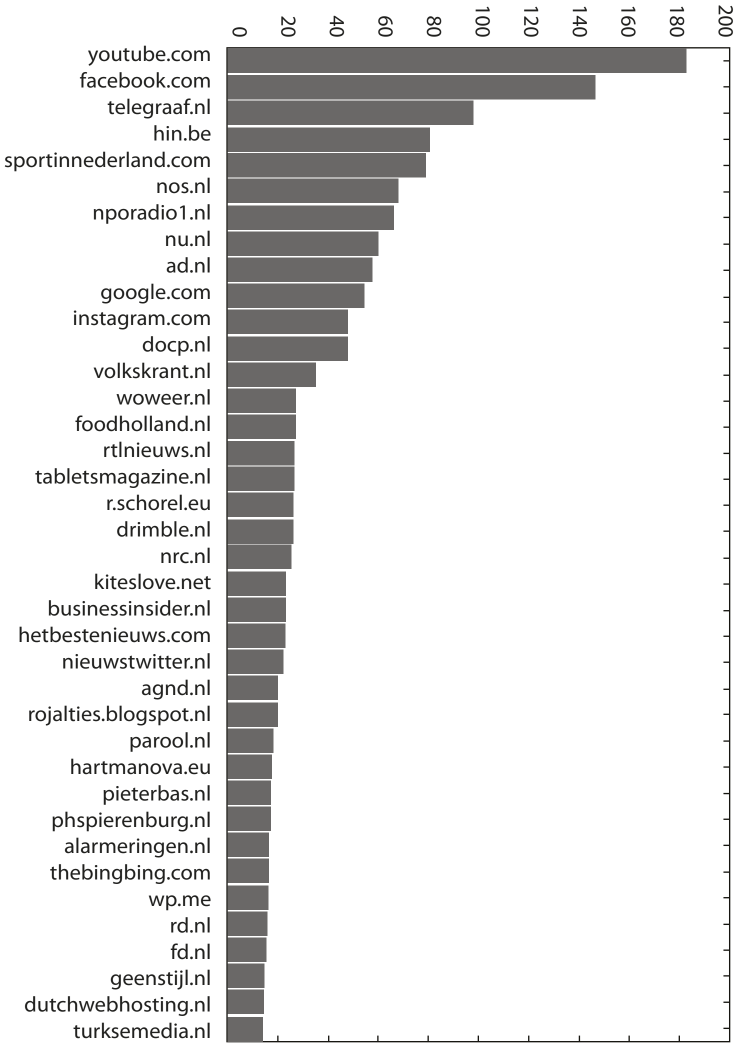
Sociale-mediaplatforms implementeren vele mediatoepassingen die in de eerste tien jaar van het World Wide Web werden ontwikkeld via

eenvoudig te gebruiken interfaces: het bewerken van websites, video's, afbeeldingen, verbinding maken met andere gebruikers en het delen van inhoud werden standaardfuncties die geen kennis vereisten van html, file servers of softwareprogramma's. Deze technologie maakt het voor gebruikers met beperkte digitale vaardigheden nog eenvoudiger om deel te nemen en content te produceren (Schäfer, 2011). De laagdrempeligheid is van belang voor het begrijpen van het succes van sociale-mediaplatforms. Niet alleen zijn hun diensten meestal gratis, ze stimuleren ook enthousiast het gebruik van het platform voor het maken van nieuwe verbindingen met andere gebruikers. Dit manifesteert zich het duidelijkst in knoppen voor het verspreiden of het 'liken' van materiaal: de knop 'retweet' op Twitter maakt het voor gebruikers mogelijk om inhoud te verspreiden die door anderen is gemaakt. Dezelfde functie is beschikbaar op Pinterest (repin), Instagram, Facebook, LinkedIn, YouTube (delen) en andere platforms. Knoppen met sterren, hartjes of 'duim omhoog' worden geplaatst zodat gebruikers gemakkelijk hun waardering kunnen aangeven. Het kan niet genoeg worden benadrukt dat deze knoppen een lage drempel voor verspreiding en interactie van gebruikers mogelijk maken. Ze stellen mensen in staat gebruik te maken van het platform zonder zelf inhoud te creëren. Aangezien de meeste gebruikers waarschijnlijk moeite hebben om slechts 140 tekens te gebruiken om een zinvolle boodschap te formuleren, is het voor hen uiterst handig om te kunnen delen wat anderen hebben gemaakt. Platformaanbieders gebruiken gegevens die zijn verzameld uit gebruikersactiviteiten en hun connecties om inhoud op hun platforms te organiseren en te verspreiden. Simpelweg door gebruik van het platform produceren gebruikers waardevolle informatie over hun interesses, sociale connecties en hun gewoontes. Interactiegegevens informeren platforms direct of bepaalde inhoud een hoge betrokkenheid genereert en binnen welke clusters van gebruikers de inhoud zich verspreidt. Het analyseren en gebruiken van deze gegevens voor gerichte reclame, het vergemakkelijken van gekanaliseerde verspreiding van inhoud en het functioneren als intermediair voor toegang tot gebruikersgroepen zijn een lucratief bedrijfsmodel van platformaanbieders geworden. De gegevens zijn het bedrijfsmodel, en de algoritmen zijn pogingen om deze te gebruiken op een manier die het bedrijfsmodel het beste dient.

Filterbubbels nader beschouwd

De term filterbubbel is geïntroduceerd in een TED-talk van Eli Pariser (2011). Terwijl hij zijn persoonlijke ervaring beschrijft, betoogt hij dat de browsergeschiedenis van invloed is op de informatie die gebruikers ontvangen via Google, Facebook, YouTube en andere platforms. Als gevolg hiervan zouden gebruikers alleen informatie ontvangen die past bij hun individuele profiel, waardoor ze worden afgeschermd van andere perspectieven. Uiteindelijk zou het een situatie kunnen creëren waarin gebruikers de wereld louter via dit 'filter' waarnemen. Ondanks het ontbreken van sluitend bewijs hiervoor worden filterbubbels nu gezien als een bedreiging voor een pluriform medialandschap. Onderzoek wijst echter uit dat er niet zoiets bestaat als een filterbubbel (bijvoorbeeld Zuiderveen Borgesius et al., 2016). Ons onderzoek aan de Utrecht Data School en Datafied Society bevestigt dit (Wieringa et al., 2018). Als we een tweeweekse steekproef van de Nederlandse Twitter bekijken, kunnen we het bestaan van een groot aantal 'topic-communities' bevestigen. Maar topic communities zijn geen filterbubbels. Binnen hun tweets verwijzen gebruikers naar een aantal andere platforms, zoals YouTube, Facebook, kranten, blogs of andere websites. Toen we gemeenschappen bekeken rondom politieke onderwerpen, zoals rechtspopulistische gebruikers, merkten we dat ze niet uitsluitend verwijzen naar media die hun eigen ideologische perspectieven promoten. Binnen het rechtse cluster in onze steekproef ontdekten we dat de linksgeoriënteerde *Volkskrant* gerangschikt was in de top vier van URL-verwijzingen. De eerste drie plaatsen werden ingenomen door de *Telegraaf*, gevolgd door The Post Online en GeenStijl. GeenStijl is een populistische weblog en The Post Online is een duidelijk rechts-georiënteerd online nieuwsmedium. Binnen de onderwerp-gemeenschap die we kenmerken als politiek centrum-links, vonden we de volgende vier meest gedeelde URL's: de website van de publieke omroep NOS.nl, de links georiënteerde *Volkskrant*, YouTube en als vierde de *Telegraaf*. Binnen de totale steekproef worden YouTube en Facebook het vaakst vermeld in tweets, gevolgd door de tabloid de Telegraaf, de Belgische nieuwspagina Het Laatste Nieuws, Sport in Nederland, het Nederlandse nieuwsprogramma van de NOS en NPO Radio, de nieuwssite Nu.nl, het tabloid *Algemeen Dagblad* en op de tiende plaats Google.com. De volgende afbeelding laat niet zozeer politieke voorkeuren zien, als wel een voorkeur voor sociale media en tabloid-formaten (zie figuur 1).

Figuur 1 **Vaakst gedeelde URL's in de periode 4-18 september 2016; totaal aantal domeinen waarnaar wordt verwezen: 58.662; totaal aantal gebruikers: 461.279 (Wieringa et al., 2018)**



Zelfs binnen ideologisch georiënteerde onderwerp-gemeenschappen verwijzen gebruikers naar media die politieke standpunten hebben die tegengesteld zijn aan die van hun eigen netwerk. Wat duidelijk naar voren komt, is dat in de hele steekproef de meest frequent gedeelde media-URL's tabloid media zijn. Misschien moeten we sociale media zien als meer compatibel met berichten die traditioneel in tabloids worden weergegeven. Onderzoek wijst uit dat sociale-mediaplatforms de voorkeur lijken te geven aan sensatie en emotionele boodschappen. Omdat de algoritmen voor verspreiding worden geïnformeerd door gebruikersactiviteiten, geven ze de voorkeur aan inhoud die betrokkenheid van gebruikers betreft (likes, retweets, comments enz.). De lage drempel om deel te nemen aan de verspreiding van berichten sluit ook goed aan op directe reacties. Gebruikers die geëmotioneerd, geschokt of enthousiast zijn over berichten die ze ontvangen, kunnen deze in een oogwenk delen, misschien op een moment dat ze meer worden gestimuleerd door emotionele instincten dan door rede. Als dat waar is, zou een essentieel aspect van het publieke domein van Habermas worden omzeild. Communicatie over politieke aangelegenheden zou moeten worden geïnformeerd door feiten, redelijke argumentatie en wederzijds respect voor de deelnemers. Deze elementen kunnen volledig ontbreken in discussies op sociale media, waarbij berichten worden verspreid die zowel de rede als de feitelijke waarheid tarten, en waarbij de toon van gesprekken vaak goede manieren of respect negeert. Beleidsmakers benadrukken dat platforms verantwoordelijk zijn voor het voorkomen van verspreiding van desinformatie en haatspraak. Het is echter niet voldoende om te verwijzen naar platformaanbieders als de schuldige partij.

It's complicated: mainstream media en sociale media

Sociale-mediaplatforms hebben een krachtige positie verworven binnen het medialandschap. Ze fungeren als kanaal van nieuwsverspreiding en bemiddelaar van aandacht voor thema's. Een groot deel van de jongeren verneemt nieuws alleen via sociale-mediaplatforms. Het is niet verwonderlijk dat traditionele media deze platforms beschouwen als concurrenten die zowel hun inhoud als hun publiek stelen. De manier waarop journalisten van traditionele

media sociale-mediaplatforms gebruiken in hun communicatie, leidt echter juist tot een verbinding van traditionele en webplatforms. Populisten zoals Trump, Wilders, Salvini, Baudet en anderen worden gezien als uiterst vaardig met sociale media. Ze hebben niet alleen een grote aanhang op hun sociale-media-accounts, maar sturen ook berichten die gretig worden verspreid door hun volgers, en helaas ook door journalisten. Door dit te doen versterken reguliere media gesprekken op sociale media. Kranten en omroeporganisaties besteden te veel aandacht aan sociale media. Ze lijken deze te beschouwen als representatief voor actualiteit of sentiment. Dit is te zien doordat ze sociale-mediaberichten gebruiken als *vox populi* in hun eigen reportages. Maar ook de keuze van onderwerpen die zij behandelen wordt bepaald door het geluid op sociale media. In hun poortwachtersrol van selecteren welke kwesties te bespreken en welk nieuws te delen lijken zij te worden gedirigeerd door sociale media. Dit is problematisch omdat sociale media niet representatief zijn en hun interne dynamiek voorrang geven. Emoties-oproepende kwesties, sensatiezucht en polariserende posities zijn overdreven vertegenwoordigd in sociale media, terwijl tegelijkertijd geïnformeerd debat, genuanceerde posities en rede worden gemarginaliseerd.

Hoe sterk de traditionele media en sociale media met elkaar verbonden zijn werd zichtbaar bij een incident in Oostenrijk, waar in 2018 Johann Gudenus, plaatsvervangend leider van de extreemrechtse FPÖ, een jonge vluchteling beschuldigde van sympathie met een terreurgroep. Die ongegronde beschuldiging werd vervolgens door de roddelpers van *Kronen Zeitung* overgenomen, zonder voorafgaande feitencheck. Gudenus deelde vervolgens dit verzonnen 'nieuws' opnieuw op sociale media. Dit voorbeeld geeft ook aan dat verkeerde informatie niet exclusief is voor sociale media, maar ook kan worden gevonden in tabloids. De Amerikaanse tabloid *National Enquirer* nam bijvoorbeeld tijdens de presidentsverkiezingen in de VS complottheorieën over Hillary Clinton over die circuleerden op sociale media en in de Amerikaanse rechtse blogosfeer. Het bleek dat de uitgever opzettelijk het Trump-platform pushte, hetgeen het argument dat Trump alleen dankzij het gebruik van sociale media aan de macht kwam ontkracht. Traditionele media, met name de *National Enquirer*

en Fox News, speelden een grote rol bij het versterken van de retoriek van Trump en zijn achterban op de sociale media (Benkler et al., 2017).

Dit gebeurt ook in Nederland. Zo gaf de beruchte 'queen of hate' Katie Hopkins commentaar op het schietincident dat plaatsvond in maart 2019 in Utrecht. De videoboodschap die ze op haar telefoon opnam voor haar volgers op sociale media, werd diezelfde avond uitgezonden op een van Nederlands meest invloedrijke talkshows, *Pauw & Jinek*. De talkshowpresentatoren introduceerden haar als 'zeer conservatieve journalist' ondanks haar gebrek aan journalistieke opleiding of aansluiting bij een gevestigd medium. Haar racistische boodschap gericht op haar eigen publiek werd gepresenteerd als een 'zeer conservatief' [sic!] standpunt over de Utrechtse gebeurtenissen. In mei 2019 deelde extreemrechtse leider Thierry Baudet een video van de neonazigroep 'Die Identitären' waarin werd betoogd dat immigratie zal leiden tot massale verkrachting van vrouwen in Europa, en waarin hij politieke leiders ervan beschuldigde dit te negeren, op dezelfde manier waarop Duitsers onwetend waren over het lot van Joden tijdens het naziregime. Zonder op de oorsprong van deze video te wijzen werd deze prominent op de publieke omroep uitgezonden tijdens een tv-debat tussen premier Mark Rutte en de partijleider van Forum voor Democratie Thierry Baudet.

Mainstream media versterken sociale media. Maar de relaties gaan verder. Vanuit tekortschietend begrip van het belang van eerlijke en gebalanceerde berichtgeving lijkt kwalitatieve journalistiek extreme perspectieven te integreren in de eigen verslaggeving, zelfs als ze slechts marginale posities en volledig ongegronde claims vertegenwoordigen. Helaas slagen journalisten er vaak niet in om op een juiste manier feiten in een context te plaatsen en ongefundeerde beweringen te ontzenuwen. We zien ook dat tabloid media goed aansluiten op sociale media: tabloid-content wordt vaker gedeeld en de onderwerpen van tabloid media (complottheorieën, ontkenning van klimaatveranderingen, claims over massale immigratie) vinden gretig aftrek bij het publiek op sociale media.

Verkeerde en gevaarlijke beleidsbeslissingen

Brexit, Trump en de opkomst van populistische groepen en partijen in heel Europa dagen ons democratisch systeem uit. Politici en traditionele media beschouwen sociale-mediaplatforms als een essentieel onderdeel van het probleem. Populistische politici zoals Trump, Salvini, Wilders, Baudet en anderen lijken te gedijen op sociale media. Hun activiteiten en hun publiek worden op grote schaal geassocieerd met haatspraak en nepnieuws. Ondertussen bepleiten beleidsmakers verregaande oplossingen om haatspraak en nepnieuws te verbieden. In Duitsland werd in 2018 de Network Enforcement Act ingevoerd. Deze wet eist van platformaanbieders dat zij binnen 24 uur na kennisgeving materiaal verwijderen, of toegang tot het materiaal blokkeren, als deze de Duitse wetgeving schendt. In complexere gevallen is de tijdslimiet zeven dagen. Het voorstel werd zwaar bekritiseerd omdat het aanbieders zou motiveren om meer inhoud te verwijderen dan nodig was. De meeste platforms hanteren reeds hun eigen richtlijnen voor materiaal. Deze zijn niet per se in overeenstemming met wat is toegestaan op grond van de vrijheid van meningsuiting. Politici zijn echter nog steeds geneigd te proberen om de overvloed aan berichten te beteugelen. In veel Europese landen zijn wetsvoorstellen in de maak om de verspreiding van haatspraak te voorkomen. Voorstellen variëren van de eis dat gebruikers alleen onder hun echte naam berichten kunnen posten, tot het gebruik van filters om illegale inhoud te identificeren. Recent heeft het Europees Parlement gestemd voor een nieuwe auteursrechtrichtlijn. Het zeer omstreden voorstel werd zwaar belobbyd door auteursrechthouders, meestal uitgevers en mediabedrijven. De wet moet voorkomen dat sociale-mediaplatforms inhoud verspreiden, zonder bedrijven die auteursrechten commercieel exploiteren te vergoeden. Ze moeten ook bepalen welke inhoud hun gebruikers kunnen uploaden. Hoewel de wet opzettelijk de term upload-filter vermijdt, is de geautomatiseerde monitoring van uploads van gebruikers onvermijdelijk om te kunnen voldoen aan de wet. Er zijn al geautomatiseerde filters werkzaam op deze platforms. De Content ID van YouTube, die 60 miljoen dollar kostte om te ontwikkelen, vergelijkt uploads met een database van commerciële inhoud van de muziek- en filmindustrie. Maar ze blokkeert óók routinematig de toegang tot volkomen legale inhoud, omdat de software geen onderscheid kan maken tussen satire,

persiflage en de vele vrijstellingen van auteursrecht die zijn toegestaan onder 'fair use'. Critici van de wet zijn onder andere het hoofdbureau voor gegevensbescherming van Duitsland, de VN-rapporteur voor vrijheid van meningsuiting, verenigingen van wetenschappers, de uitvinder van het World Wide Web en bijna elke expert op dit gebied. Hun kritiek werd echter niet duidelijk weergegeven in de reguliere media en hun argumenten werden niet op een evenwichtige manier gecommuniceerd in kranten en omroepen. In maart 2019, toen de eindstemming in het Europees Parlement naderde, mobiliseerden critici honderdduizenden mensen om de straat op te gaan, en ze verzamelden ook het grootste aantal handtekeningen ooit voor een petitie voor het Europees Parlement.

De auteursrechtrichtlijn is een belangrijk voorbeeld, omdat deze het vertrouwen van beleidsmakers in geautomatiseerde monitoring van inhoud en samenwerking met grote platforms weergeeft. Hoewel de hele lobbycampagne voor de auteursrechtrichtlijn was bedoeld om schadevergoeding van Google en Facebook voor creatieven te claimen, kwam deze eigenlijk tegemoet aan de belangen van deze twee bedrijven. Beide bedrijven profiteren grotendeels van de nieuwe wet. Ze hebben de macht om rechtstreeks met grote auteursrechthouders te onderhandelen en ze hebben het geld om algoritmische oplossingen te ontwikkelen voor het controleren en filteren van gebruikerscontent. De wet is een last is voor kleine en middelgrote bedrijven en beïnvloedt de concurrentie met de dominante platforms negatief. De grote bedrijven kunnen hun filters via licenties verkopen aan andere platformaanbieders die zelf niet over de middelen beschikken om hun eigen oplossing te ontwikkelen. Wat Facebook, Google en Amazon niet hebben, is commitment aan een open samenleving, democratie en vrije meningsuiting. Hun diensten functioneren net zo goed in een dictatuur als in een democratie. Ze hebben geen verplichting of interesse om het publieke domein te faciliteren. Zonder rechtvaardiging kunnen ze inhoud verwijderen, gebruikers uitsluiten en de verspreiding van berichten naar eigen goeddunken aanpassen.

Ze worden echter als belangrijke partners beschouwd, niet alleen in de strijd tegen schendingen van het auteursrecht; het 'illegal

content'-initiatief van de EU Commissie promoot ook acties tegen de verspreiding van terroristische inhoud. Het voorstel voor de controversiële 'EU-verordening betreffende online terrorisme-content' vereist dat platformaanbieders geïdentificeerde terroristische inhoud binnen één uur verwijderen. Die eis lijkt zelfs voor grote en goed gefinancierde bedrijven zoals Facebook, YouTube of Amazon uitdagend, maar is absoluut niet haalbaar voor niet-commerciële platforms. Een voorbeeld van de realiteit van het anti-terror-content-beleid van de EU werd onlangs gegeven door de Franse Internet Referral Unit. Belast met de taak om online kwaadaardige inhoud te identificeren heeft het ten onrechte 550 URL's van het Internet Archive gemarkeerd als terroristische inhoud. Het Internet Archive is nota bene een van de grootste non-profit-platforms voor het archiveren van online content in het publieke domein. Onder de valselijk gemarkeerde items bevonden zich het prestigieuze Prelinger Archive, een grote collectie films gerelateerd aan de Amerikaanse cultuur, het hele repertoire van de Grateful Dead en het Gutenberg Project, een grote verzameling literatuur. Als de deadline van een uur al in werking zou zijn geweest, zou het onderbezette Internet Archive gedwongen zijn om simpelweg de gemarkeerde URL's te verwijderen en zou het gebruikers feitelijk toegang hebben ontzegd tot volkomen legale inhoud. In dit geval is het probleem niet alleen de flagrante incompetentie van de Franse autoriteiten, maar ook de onwetendheid van de beleidsmakers over mediatoepassing en technologie in het algemeen.

Conclusie

Pogingen om haatspraak te beteugelen en vals nieuws of terroristische inhoud online te bestrijden zijn slecht wat betreft technologische haalbaarheid en daadwerkelijk mediagebruik. De meeste politici lijken zich niet te realiseren dat internet niet alleen uit Facebook en YouTube bestaat, maar ook uit een groot aantal non-profit-platforms, kleine en middelgrote commerciële aanbieders en miljoenen gebruikers die dagelijks deelnemen aan het creëren van inhoud en het verspreiden van berichten. De komende beleidswijzigingen dreigen de mogelijkheden voor de gewone gebruiker om informatie en standpunten online uit te wisselen te verstikken. Het simplistische beeld dat veel beleidsmakers van internet hebben en hoe het wordt gebruikt, weerspiegelt niet de werkelijkheid.

Literatuur

Benjamin, W. (2003 [1934]). Der Autor als Produzent. In W. Benjamin, *Medienästhetische Schriften* (pp. 231-247). Frankfurt am Main: Fischer.

Benkler, Y., Faris, R., Roberts, H., Zuckerman, E. (2017). Study: Breitbart-led right-wing media ecosystem altered broader media agenda. *Columbia Journalism Review*, March 3.

Brecht, B. (1999 [1932]). Der Rundfunk als Kommunikationsapparat. In L. Engell et al. (Eds.), *Kursbuch Medienkultur: Die maßgeblichen Theorien von Brecht bis Baudrillard* (pp. 259-263). Stuttgart: DVA.

Castells, M. (2013). *Communication power*. Oxford: Oxford University Press.

Habermas, J. (1962). *Strukturwandel der Öffentlichkeit*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Pariser, E. (2011). *The filter bubble: What the Internet is hiding from you*. Penguin UK.

Schäfer, M.T. (2011). *Bastard culture! How user participation transforms cultural production*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wieringa, M., Geenen, D. van, Schäfer, M.T., & Gorzeman, L. (2018). Political topic-communities and their framing practices in the Dutch Twittersphere. *Internet Policy Review*, *7*(2).

Zuiderveen Borgesius, F., Trilling, D., Möller, J., Bodó, B., De Vreese, C.H., & Helberger, N. (2016). Should we worry about filter bubbles? *Internet Policy Review*, *Journal on Internet Regulation*, *5*(1).

OVER DE LEGITIEME UITOEFENING VAN MACHT IN DE OPEN SAMENLEVING

Lessen uit de studie van mondiale markten

Elaine Mak

Inleiding

Als ons streven is om het ideaal van de open samenleving (Popper, 1945) hoog te houden, dan tekent een kernvraag voor verdere gedachtevorming zich af: wat maakt de uitoefening van macht in open samenlevingen legitiem, dat wil zeggen: juridisch en moreel aanvaardbaar, institutioneel verankerd en maatschappelijk aanvaard? In deze bijdrage komt die kernvraag aan de orde voor interacties in de context van hedendaagse mondiale markten.

Mondiale markten bieden materiaal voor een inzichtrijke studie naar een concreet onderwerp, waarbij verschillende praktische uitdagingen en normatieve afwegingspunten naar voren komen. De mondialisering van economieën en de centrale rol van ondernemingen hierin hebben namelijk geleid tot veranderde sociale interacties en tot een verschuiving van machtsverhoudingen tussen de instituties van de overheid, private partijen en burgers. Met die ontwikkeling is een impuls ontstaan voor een herijking van de fundamentele waarden waarop onze samenleving is vormgegeven en de concrete uitwerking daarvan.

Eerst wordt een reflectiekader geschetst met betrekking tot de legitieme uitoefening van macht in open samenlevingen.[1]

1 Dit reflectiekader sluit aan bij ideeën ontwikkeld in een *think paper* van de Stream Legitimacy in het Utrechtse strategische onderzoeksthema Instituties voor Open Samenlevingen.

Vervolgens vindt een uitwerking van dit kader plaats in connectie met het onderwerp van mondiale markten.

Uitgangspunten voor legitieme machtsuitoefening

Maatschappelijke ontwikkelingen, bijvoorbeeld met betrekking tot markten, vinden plaats in een speelveld van instituties, ofwel de formele en informele mechanismen die structuur geven aan politieke, economische en sociale interactie (North, 1991, p. 70). De ontwikkelingen in dit institutionele speelveld kunnen wij analyseren aan de hand van de notie van legitimiteit. Het begrip legitimiteit gaat over machtsuitoefening en heeft zowel een normatieve als een empirische component (Bokhorst, 2014, p. 20). De normatieve component van legitimiteit omvat regels en moraal met betrekking tot respectievelijk de bevoegdheid tot en de kwaliteit van machtsuitoefening. De empirische component betreft de aanwezigheid van bepaalde institutionele structuren en procedures en de aanvaarding van machtsuitoefening door stakeholders.

De notie van de 'open samenleving' omvat aanknopingspunten voor de formulering van een specifiek normatief kader voor de legitieme uitoefening van macht. Met een sociaaleconomische blik bekeken gaat het om dynamiek en heterogeniteit: een niet-traditionele samenleving, gekenmerkt door veel mobiliteit, lage drempels voor burgerschap en veel ruimte voor maatschappelijke, technologische en culturele innovatie (zie Sanders, deze bundel). Vanuit een filosofisch perspectief staat openheid voorop, in de zin van de betwistbaarheid of falsifieerbaarheid van de status quo, individuele verantwoordelijkheid en erkenning van menselijke feilbaarheid. Anders dan in een gesloten samenleving zijn er geen regels en instituties die boven kritiek verheven zijn vanwege bijvoorbeeld een goddelijke oorsprong (Popper, 1945). In een constitutioneel perspectief verwijst de open samenleving naar een specifieke vorm van publieke machtsuitoefening, waarin heldere en algemene wetten, democratie, minderheidsrechten, eerlijke procedures, toegang tot de rechter, transparantie en verantwoordelijkheid zijn gewaarborgd. In dit perspectief overlapt de idee van de open samenleving met het ideaal van de democratische rechtsstaat (Bovens, 1999).

Machtsuitoefening in een open samenleving is dus legitiem als zij aan constitutionele eisen voldoet, betwistbaarheid garandeert en economische en culturele dynamiek mogelijk maakt. Juist die combinatie is eigen aan de notie van de open samenleving. Zij onderscheidt zich gelijktijdig van een traditionele, een gesloten en een totalitaire samenleving. De geschetste perspectieven vullen elkaar aan en overlappen; zij bieden elk een specifieke 'lens' waardoor legitimiteit kan worden omschreven en begrepen. Tussen de perspectieven kunnen ook spanningen bestaan, wanneer de analyse uit verschillende invalshoeken bijvoorbeeld leidt tot uiteenlopende standpunten over de verantwoordelijkheid van burgers en de overheid voor het goed functioneren van de open samenleving.

Een reflectie op legitimiteit: de ontwikkeling van mondiale markten

Hoe past de globalisering van markten in dit beeld van legitieme machtsuitoefening in open samenlevingen? Op basis van de studie van mondiale markten is conceptuele aanscherping van en kritiek op het hierboven geformuleerde reflectiekader mogelijk. Daarnaast levert een toepassing als evaluatiekader voor mondiale markten een aantal inzichten op met betrekking tot de rollen van verschillende instituties in die markten en de aandachtspunten bij nader onderzoek in dit verband.

Aanvulling

Deze studie nodigt allereerst uit tot een reflectie op de inhoudelijke principes van de open samenleving, zoals die naar voren komen in de drie geschetste perspectieven. Popper stelde dat in een open samenleving er ruimte is voor initiatief, experiment en diversiteit van meningen. Het is een reflexieve samenleving, waarin betwistbaarheid van theorieën, stellingen en argumenten het uitgangspunt is (Popper, 1945). Vanuit deze filosofische invalshoek is het onmogelijk om de waarheid te kennen. Onze percepties beïnvloeden de werkelijkheid waarin wij leven. Een consequentie hiervan is dat wij onze eigen feilbaarheid moeten erkennen en bereid moeten zijn om percepties en instituties aan te passen indien de status quo op overtuigende wijze wordt betwist.

De studie van mondiale markten maakt duidelijk dat in ieder geval het systeem van het recht niet zonder meer te rijmen is met dit filosofische reflectiekader. Dit is duidelijk zichtbaar in het proces van strafrechtelijke waarheidsvinding, waarmee wordt toegewerkt naar een niet meer te betwisten rechterlijke uitspraak (Haijer, deze bundel). Toch is er ook een belangrijke overeenkomst. Zowel de betwistbaarheid van feiten in het maatschappelijke debat als de onmogelijkheid van betwisting van onherroepelijke rechterlijke uitspraken[2] dient een centraal principe van de open samenleving: dat van het voorkomen van totalitaire machtsuitoefening. In het maatschappelijke debat garandeert betwistbaarheid van theorieën de openheid voor verandering op basis van nieuwe inzichten. Het rechterlijke machtswoord waarborgt dat er een einde komt aan een proces van vervolging en maakt daarmee vrijheid – bij straf: na boetedoening – mogelijk. Dat gedeelde principe maakt de filosofische en juridische perspectieven commensurabel en aanvullend ten opzichte van elkaar.

De studie van mondiale markten verheldert bovendien dat de principes van de open samenleving moeten worden gewaardeerd tegen de achtergrond van de specifieke politieke en maatschappelijke context waarin zij functioneren. Dit is goed zichtbaar wanneer wij kijken naar de principes van transparantie en openheid. Popper keerde zich in een tijd van fascisme en communisme tegen autoritair leiderschap. Transparante en open besluitvorming zijn passende en na te streven principes in die visie. In de hedendaagse context van mondialisering en digitalisering zijn die principes minder eenduidig positief en is er juist een wens tot meer regulering – dat wil zeggen: minder transparantie, minder openheid in besluitvorming – om publieke waarden te beschermen. De context is hier verklarend voor de waardering van de principes voor legitieme machtsuitoefening. De macht van ondernemingen gaat bijvoorbeeld gepaard met nieuwe risico's voor

2 Uitzonderingen daargelaten. In Nederland kan de Adviescommissie afgesloten strafzaken (ACAS) advies uitbrengen over de heropening van zaken om mogelijke rechterlijke dwalingen te herstellen.

zwakke groepen in de samenleving en van daaruit volgt een roep om regulering (Haijer, deze bundel). Bovendien is transparantie in zichzelf een vorm van machtsuitoefening en in haar uitwerking niet per definitie positief. Om die reden is realisatie van dit principe niet in absolute zin nastrevenswaardig (Van Erp, deze bundel). Voor een bruikbaar reflectiekader met betrekking tot legitieme machtsuitoefening in de context van mondiale markten is het nodig om deze nieuwe achtergronden en spanningen te erkennen en in analyses te betrekken.

Voor de evaluatie van legitieme machtsuitoefening is in het bijzonder de definitie die Sanders (deze bundel) geeft aan ondernemerschap interessant. Hij omschrijft ondernemerschap als het betwisten van een status quo en hij sluit daarmee aan bij Poppers uitgangspunt voor een open samenleving. Ondernemerschap in deze betekenis draagt bij aan diversiteit, van waaruit in een goede ordening verbeteringen ontstaan. In een economisch perspectief kan het, aldus Sanders, bijvoorbeeld gaan om het voorkomen van monopolies (Schumpeter), van een rentenierseconomie (Piketty) of van de *capture* van de politiek door een economische elite (Van Bavel). In aanvulling daarop kan vanuit het filosofische perspectief op de open samenleving worden gedacht aan bijvoorbeeld het stimuleren van maatschappelijk verantwoord ondernemen of het tegengaan van onwenselijk geachte maatschappelijke ontwikkelingen. Vanuit een constitutioneel perspectief gaat het om de regulering van markten en de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden in dat verband. In de klassieke democratische rechtsstaat zijn overheidsinstituties verantwoordelijk voor het waarborgen van de open samenleving. Een nieuwe vraag is of, en zo ja, in hoeverre ook andere actoren, zoals ondernemingen, verantwoordelijkheid hiervoor dragen. In de geglobaliseerde context is er sprake van een nieuw veld van instituties en van een nieuw samenspel tussen deze en traditionele instituties. De rollen van ondernemingen, banken, overheden (inclusief toezichthouders), burgers, aandeelhouders, juristen (onder andere advocaten) en journalisten zijn veranderd, waarbij vooral (de beschikking over) informatie macht lijkt te geven. De studie van mondiale markten onderstreept hoe belangrijk een zinvolle reflectie op die ontwikkeling

van globalisering van markten en ermee samenhangende vraagstukken is voor heden en toekomst van de open samenleving.

Kritiek
Hoewel het debat over mondiale markten zinvolle aanvullingen biedt op het reflectiekader voor legitieme machtsuitoefening, kan een punt van kritiek worden gemaakt met betrekking tot de gehanteerde terminologie. Deelnemers aan het debat bedienen zich soms van tegenstellingen, bijvoorbeeld tussen slachtoffers en daders of tussen vrienden en vijanden.

Een eerste kritiekpunt betreft de toepassing van deze kwalificaties. Met betrekking tot slachtoffers in mondiale markten is een analyse op detailniveau vereist voor een adequaat inzicht in de specifieke schade en vragen om genoegdoening van bijvoorbeeld aandeelhouders of burgers. In een uitdrukkelijke tegenstelling – zoals journalisten (vrienden van de open samenleving) ten opzichte van bedrijven, hun advocaten en overheden (vijanden van die samenleving) – kunnen daarnaast de nuances die van geval tot geval spelen naar de achtergrond verdwijnen.

Hiermee komen we op een tweede, meer fundamenteel kritiekpunt bij het gebruik van conceptuele dichotomieën. Weliswaar volgen zij het respectabele voorbeeld van Popper, die zijn boek de titel *De open samenleving en haar vijanden* meegaf, daarbij doelend op bedreigende invloeden op de waarborg van vrijheid en individuele rechten (Popper, 1945). Niettemin is een waarschuwing hier op haar plaats in verband met het risico van de aanwakkering van maatschappelijke polarisatie.

In zekere zin paradoxaal is dat wij voor een uitwerking van dit punt te rade kunnen gaan bij een ideologische tegenpool van Popper: de vanwege zijn fascistische sympathieën door controverse omgeven filosoof Carl Schmitt. In zijn boek *Der Begriff des Politischen* (Schmitt, 1932) speelt het onderscheid tussen vrienden en vijanden een centrale rol. Schmitt claimt dat iedere maatschappelijke controverse, ook van economische of technische aard, in zekere mate een politiek conflict is

waarover een beslissing moet worden genomen door een soevereine macht. Diegenen die vallen onder het soevereine oordeel over wat de normale sociale orde is – dat wil zeggen: het kader voor het dagelijks leven – zijn vrienden van het waardenfundament dat zijn neerslag vindt in de constitutie, de anderen zijn vijanden daarvan.

De analyse van Schmitt onderstreept allereerst een belangrijk conceptueel probleem van het onderscheid vriend-vijand. Dit onderscheid presenteert een vals dilemma: wie geen vriend is, wordt tot vijand bestempeld. Het onderscheid veronderstelt aldus antagonisme in de samenleving, een neutraal standpunt is geen optie. Bij het ontbreken van een specifieke theoretische uitwerking blijft daarnaast onduidelijk wat de notie van vijandschap ten aanzien van een politieke gemeenschap bij Schmitt inhoudt en daarmee hoe het zich laat herkennen, bijvoorbeeld in gedachten of uitingen (Kiewiet, 2018, p. 65).

Schmitts analyse overtuigt wel als een empirische beschrijving van groepsdynamiek, dat wil zeggen: een dynamiek van inclusie en exclusie, die zich zowel kan voordoen in kleine sociale verbanden als in politieke gemeenschappen (Kiewiet, 2018, p. 66). Daarbij kunnen wij echter constateren dat exclusie van individuen of groepen in het hierboven geschetste reflectiekader met betrekking tot de open samenleving in geen van de beschreven perspectieven – sociaaleconomisch, filosofisch, constitutioneel – passend is. Het denken in termen van 'wij' en 'zij' lijkt aldus niet bevorderlijk voor de verwezenlijking en instandhouding van een open samenleving. Dit laat overigens onverlet dat in de open samenleving, op basis van het uitgangspunt van betwistbaarheid, 'strijd' plaatsvindt tussen aanhangers van verschillende waarden. Van exclusie is geen sprake zolang zij elkaar erkennen als deelnemers in een gemeenschappelijke competitie (zie tevens Claassen, deze bundel).

Het is raadzaam om dit inzicht mee te nemen in de verdere discussie over de ontwikkeling van mondiale markten en over maatschappelijke onderwerpen in bredere zin. Twee voorbeelden zijn hier illustratief. Ten eerste: in complexe contexten van machtsuitoefening, zoals in Europa, kan evenwicht tussen actoren worden

bevorderd door de ontwikkeling van een gedeelde (Europese) publieke sfeer, die dient als platform voor discussie en als vehikel voor de inhoud of vertaling van standpunten. De nadruk ligt dan op het vinden van overeenstemming – door overheden, ondernemingen, media en burgers – over gedeelde waarden en op inclusie van deelnemers met verschillende achtergronden in het debat. Ten tweede: vanuit de Haagse politiek is wellicht beter dan de nu frequente problematisering van waardenpluralisme te zoeken naar een antwoord op de vraag: hoe worden aan Nederlandse burgers fundamentele (democratische) waarden meegegeven, waar kan dit spaak lopen en hoe kunnen we daarop inspelen? Behulpzame inzichten zijn onder meer beschikbaar in rechtssociologisch onderzoek naar rechtsbewustzijn en vervreemding van het recht onder groepen in de samenleving (Hertogh, 2018) en sociaalpsychologisch onderzoek naar de factoren die bepalend zijn voor de radicalisering van individuen (Van den Bos, 2019).

Toepassing
Hiermee is de concrete vraag van legitieme regulering van mondiale markten nog blijven liggen. In deze vraag komen economische en juridische aspecten samen, die zien op ordening en verdeling van welvaart in de samenleving en de realisatie van waarden van rechtvaardigheid en gelijkheid daarbij.

Regulering vindt plaats door middel van sturings- en besluitvormingsmechanismen. Met betrekking tot de legitimiteit van machtsuitoefening is het zinvol om aandacht te schenken aan de institutionele niveaus van regulering en de output die op die niveaus wordt nagestreefd. Allereerst schept dwingend recht een algemeen juridisch en institutioneel kader op macroniveau. Een voorbeeld is de Wet openbaarheid van bestuur (Wob), waardoor transparantie van publieke machtsuitoefening kan worden afgedwongen. Ten tweede zijn beleid en ontwikkelde praktijken richtinggevend op het mesoniveau van organisaties. Voorbeelden betreffen normen van *soft law*, zoals door bedrijfstakken ontwikkelde gedeelde standaarden, en de invloed van de publieke opinie door bijvoorbeeld *naming and shaming* van ondernemingen (Van Erp, 2016). Tot slot is regulering op

het microniveau van uitvoerende beslissingen en acties zichtbaar in ethische codes voor professionals, zoals de Nederlandse Corporate Governance Code.[3] Een kernvraag voor nadere studies naar mondiale markten is hoe op deze verschillende niveaus van regulering het samenspel van publieke en private actoren eruitziet. Met die studies kan meer inzicht worden verkregen in specifieke randvoorwaarden en mechanismen voor legitieme machtsuitoefening, die aansluiten bij de uitgangspunten van de open samenleving.

Een opvallende ontwikkeling met betrekking tot machtsuitoefening in de context van mondialisering is dat de focus is verschoven van formele institutionele verhoudingen naar zorgen om inhoudelijke en procedurele legitimiteit. Een positivistisch denkbeeld, waarin de hiërarchie van formeel bindende normen bepalend is, heeft in bepaalde situaties – zoals grensoverschrijdende regulering of rechtspraak over in verschillende landen voorkomende, vergelijkbare moeilijke gevallen – plaatsgemaakt voor een egalitaire ideeënstrijd, waarin het gaat om de inhoudelijke overtuigingskracht van argumenten. Institutionele besluitvorming vindt in die gevallen meer plaats in horizontale netwerkstructuren dan in traditionele verticale structuren (Slaughter, 2004). Daarnaast hebben normen die verband houden met procedurele rechtvaardigheid aan kracht gewonnen, zoals participatie van stakeholders, open discussie en transparantie. Dit gaat zowel op voor publieke besluitvorming als voor maatschappelijk verantwoord ondernemerschap, met inachtneming van de hierboven gemaakte kanttekeningen over het belang van een contextuele waardering van dit soort principes. In de perspectieven op de open samenleving kan deze trend worden aangeduid als een herordening van filosofische en constitutionele uitgangspunten.

Minder duidelijk is nog waar de economische rationaliteit kan worden ingepast in dit reflectiekader voor legitieme machtsuitoefening. Een kapitalistische markteconomie kan worden benut voor innovatie. Tegelijkertijd zijn institutionele waarborgen in rechtsstatelijke

---

3 Zie www.commissiecorporategovernance.nl.

(overheids)kaders nodig om betwistbaarheid van de status quo te garanderen. Ook moet rekening worden gehouden met spanningen tussen verschillende uitgangspunten voor legitieme machtsuitoefening, zoals participatie van diverse stakeholders tegenover efficiëntie in besluitvorming.

Het hierboven geschetste kader met betrekking tot de legitimiteit van machtsuitoefening biedt aanknopingspunten om deze aspecten verder uit te diepen voor de context van mondiale markten. Het reflectiekader helpt om spanningen tussen instituties zichtbaar en bespreekbaar te maken en om mogelijke institutionele afwegingen en hun implicaties te verkennen. Vanuit die inventarisatie kan dan worden gezocht naar een evenwicht in de macht van overheden, ondernemingen, media en burgers waarin helder is bij wie het (betwistbare) machtswoord ligt.

Conclusie

De studie naar het onderwerp van mondiale markten maakt duidelijk dat het gedachtegoed van Popper nog springlevend is en inspiratie biedt voor reflectie op nieuwe vraagstukken rondom de rol van instituties in open samenlevingen. Tegelijkertijd bieden multidisciplinaire inzichten en nieuwe praktijkervaringen stof voor verfijning van het onder meer op basis van het werk van Popper ontwikkelde normatieve raamwerk voor legitieme machtsuitoefening. Uit de analyse in deze bijdrage komen drie lessen naar voren. Allereerst is openheid in verschillende facetten – sociaaleconomische inclusiviteit, filosofische betwistbaarheid, constitutionele rechtszekerheid en rechtsgelijkheid – nodig voor de realisatie van legitieme beslissingen en acties in open samenlevingen. Ten tweede is een waarschuwing bij het denken in termen van ‘wij’ en ‘zij’ op haar plaats, vanwege het risico van maatschappelijke polarisatie. Tot slot is het voor een afgewogen reflectie op het functioneren van instituties van belang om zowel aandacht te geven aan normatieve aspecten als empirische aspecten van machtsuitoefening, zodat theorie en context elkaar over en weer kunnen voeden.

Literatuur

Bokhorst, A.M. (2014). *Bronnen van legitimiteit: Over de zoektocht van de wetgever naar zeggenschap en gezag*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Bos, K. van den. (2019). *Waarom mensen radicaliseren*. Amsterdam: Prometheus.

Bovens, M.A.P. (1999). *De digitale rechtsstaat: Beschouwingen over informatiemaatschappij en rechtsstaat* (oratie Utrecht). Alphen aan den Rijn: Samsom.

Erp, J.G. van. (2016). *Toezicht in de open samenleving: Maatschappelijke controle op multinationale ondernemingen* (oratie Utrecht). Den Haag: Boom bestuurskunde.

Hertogh, M. (2018). *Nobody's law: Legal consciousness and legal alienation in everyday life*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Kiewiet, J. (2018). Legal unity as political unity? Carl Schmitt and Hugo Krabbe on the Catalonian constitutional crisis. *Utrecht Journal of International and European Law*, *34*(1), 56-72.

North, D.C. (1991). Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, *5*(1), 97-112.

Popper, K.R. (2013 [1945]). *The open society and its enemies*. Princeton: Princeton University Press.

Schmitt, C. (1932). *Der Begriff des Politischen* (nieuwe uitgave Duncker & Humblot 2002).

Slaughter, A.M. (2004). *A new world order*. Princeton/Oxford: Princeton University Press.

OVER DE AUTEURS

Rutger Claassen is hoogleraar Politieke Filosofie en Economische Ethiek aan het Departement Filosofie & Religiewetenschap van de Universiteit Utrecht. Rutger doet onderzoek naar de filosofische fundamenten van de liberaal-democratische rechtsstaat, en de invulling en toepassing van centrale politieke noties als vrijheid, macht en rechtvaardigheid.

Judith van Erp is hoogleraar Publieke Instituties aan het Departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap van de Universiteit Utrecht. In haar onderzoek richt Judith zich op toezicht op ondernemingen en organisaties, en de wisselwerking tussen publieke en private regulerings- en toezichtsarrangementen.

Friederycke Haijer is promovenda aan het Departement Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Utrecht. Haar empirisch-juridische promotieonderzoek gaat over de extraterritoriale handhaving van anti-corruptiewetgeving in Nederland en in de Verenigde Staten. Daarnaast heeft ze als senior jurist gewerkt voor diverse NGO's en in de rechtspraak, op het gebied van mensenrechten, internationaal strafrecht en anti-corruptie.

Joost de Laat is hoogleraar Global Economic Challenges aan het Departement Economie van de Universiteit Utrecht en directeur van het Utrecht Centre for Global Challenges. Zijn onderzoek is empirisch en experimenteel ('randomized controlled trials' – RCTs) en richt zich op inclusie en armoede in lage- en middeninkomenslanden.

Elaine Mak is hoogleraar Encyclopedie van de Rechtswetenschappen en Rechtstheorie aan het Departement Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Utrecht. In haar onderzoek bestudeert Elaine het functioneren van moderne rechtsstatelijke instituties in een veranderende juridische context, vanuit een rechtstheoretisch en rechtsvergelijkend perspectief en met empirische methoden en technieken.

Mark Sanders is universitair hoofddocent aan het Departement Economie van de Universiteit Utrecht. Het theoretische en empirische onderzoek van Mark richt zich op duurzame economische ontwikkeling, duurzame financiën en de rol van ondernemerschap en innovatie.

Mirko Tobias Schäfer is universitair hoofddocent aan het Departement Media- en Cultuurwetenschappen van de Universiteit Utrecht. Zijn onderzoeksinteresse gaat uit naar de sociale en politieke impact van (media)technologie, en hij publiceert over gebruikersparticipatie in cultuurproductie, dataficering, de politiek van software-ontwerp en communicatie in sociale media.

Het Platform Markets and Corporations in Open Societies brengt onderzoekers uit verschillende disciplines en uit de praktijk samen voor de beantwoording van vragen over de rol van (en verhouding tussen) ondernemingen, markten en overheden bij het verwezenlijken van kernwaarden van de open samenleving. Het platform is gepositioneerd binnen het strategische thema Institutions for Open Societies van de Universiteit Utrecht, dat bijdraagt aan de ontwikkeling van een open en veerkrachtige samenleving. Daarvoor doen onderzoekers van vier verschillende faculteiten samen onderzoek naar de formele en informele regels van menselijke interactie, en naar de vraag waarom samenlevingen zich verschillend ontwikkelen.